

B. Religionsunterricht im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund der Weimarer Verfassung

Im voranstehenden Buchteil A. ging es um ältere rechtsgeschichtliche Grundlagen des heutigen konfessionellen Religionsunterrichts. Die Entwicklungen des 20. und des 21. Jahrhunderts werden nun nicht erneut geistes- oder rechtsgeschichtlich chronologisch wiedergegeben. Vielmehr werden zunächst die wesentlichen Bestimmungen des 1949 in Bonn beschlossenen Grundgesetzes zur konfessionellen Religionslehre in den Blick genommen (Kap. B. I.). Sie bilden den rechtlichen Rahmen für die Praxis, die in Deutschland zurzeit anzutreffen ist. Erhellend sind die Debatten, die 1948/1949 im Parlamentarischen Rat geführt worden sind, sodass ihnen ein eigener Abschnitt gewidmet wird (Kap. B. II.). Sodann wird retrospektiv die Weimarer Verfassung von 1919 zur Sprache gelangen (Kap. B. III.).

Der Rekurs auf Weimar in Kapitel B. III. erfolgt dergestalt, dass die Bestimmungen miteinander verglichen werden, die 1949 in Bonn und 1919 in Weimar zum Religionsunterricht bzw. zu Kirche und Schule geschaffen worden sind. Die Weimarer Lösung enthielt Schwächen. Hinsichtlich ihrer Normen zum Kirchen- und Schulwesen wurde die 1919 beschlossene Verfassung schon in der Weimarer Ära selbst im Jahr 1928 pejorativ als ein dilatorischer Formelkompromiss charakterisiert.²⁸² Das durchaus überraschende Ergebnis des Vergleichs zwischen den Bonner und den Weimarer Bestimmungen wird darin bestehen, dass „Bonn“ zum Religionsunterricht in manchem einen Rückschritt hinter „Weimar“ bedeutet und dass die offenen Fragen, die die Bestimmungen des Jahres 1919 hinterließen, im Jahr 1949 nicht geklärt worden sind. Die Bonner Verfassung ist zum Religionsunterricht ebenfalls dilatorisch geblieben.

Hiervon angestoßen werden in Kapitel C. der Status quo des konfessionellen Religionsunterrichts in der Bundesrepublik zu betrachten und der Reformbedarf zu skizzieren sein. Im Ergebnis wird dies auf den Vorschlag hinauslaufen, den herkömmlichen bekenntnisgebundenen Unterricht durch ein Schulfach Ethik/Religionskunde zu ersetzen.

282 Vgl. *Schmitt*, Verfassungslehre, 11. Aufl. 2017, S. 32, S. 34.

I. Die Bestimmungen zum Religionsunterricht im Grundgesetz

Welche Merkmale kennzeichnen den Religionsunterricht in der Bundesrepublik Deutschland? Dies wird anhand des Grundgesetzes in vier Teilschritten schlaglichtartig aufgezeigt.

1. Institutionelles Grundrecht

(1) In dem für den Religionsunterricht einschlägigen Art. 7 GG heißt es:

Abs. 1: „Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates.“

Abs. 2: „Die Erziehungsberechtigten haben das Recht, über die Teilnahme des Kindes am Religionsunterricht zu bestimmen.“

Abs. 3: „Der Religionsunterricht ist in den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen ordentliches Lehrfach. Unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechtes wird der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt. Kein Lehrer darf gegen seinen Willen verpflichtet werden, Religionsunterricht zu erteilen.“

In Abs. 1 wird klargestellt, dass die Schulen einschließlich des Faches Religion staatlicher, jedoch keiner kirchlichen Aufsicht mehr unterworfen sind. Bis zum Jahr 1918 waren sie im Deutschen Reich faktisch oftmals kirchlich beaufsichtigt gewesen, selbst wenn dies schon zuvor *de lege lata* beendet gewesen war. Sodann erlaubt Art. 7 Abs. 2 GG den Eltern bzw. den Erziehungs- oder Sorgeberechtigten, über die Teilnahme oder Nichtteilnahme des Kindes am Religionsunterricht zu entscheiden, solange es noch nicht selbst religionsmündig ist. Zwar stellt der Religionsunterricht ein „ordentliches“ Unterrichtsfach dar; jedoch ist sein Besuch freiwillig. Selbst wenn Schulen prinzipiell von sich aus tätig werden und Kinder aufgrund ihrer formalen Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft dem jeweiligen konfessionellen Unterricht zuteilen, können sie bzw. ihre Sorgeberechtigten jederzeit eine Abmeldung aussprechen.

Abs. 3 wird juristisch als institutionelle Garantie bzw. als Einrichtungsgarantie für die konfessionelle Religionslehre an öffentlichen Schulen bewertet.²⁸³ Er verleiht dem Religionsunterricht im Bonner Grundgesetz

283 Statt vieler *Brosius-Gersdorf*, in: *Dreier*, Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 7 Rdnr.n 87, 89. – Bisweilen wurde aus Art. 7 Abs. 3 GG zusätzlich ein Recht von Kindern oder Eltern auf Religionsunterricht ihrer Konfession heraus-

eine prominente Stellung, indem er ihn zum Teilelement des Grundrechtskatalogs werden ließ. Andererseits stellt – wie an späterer Stelle zu erläutern sein wird – diese Bestimmung im Grundrechtsteil einen Fremdkörper dar. Sie sichert Kirchen bzw. Religionsgesellschaften zu, in den öffentlichen Schulen Religionsunterricht geben zu dürfen. Dies gilt jedenfalls so lange, wie eine hinreichende Zahl von Schülerinnen und Schülern tatsächlich vorhanden ist. In der Gegenwart ist die Mindestteilnahmezahl für die Kirchen aufgrund der permanenten Kirchenaustritte und aufgrund der weltanschaulichen Pluralisierung weitflächig zu einem kaum noch lösbaren Dilemma geworden.

Auf private Schulen ist die institutionelle Garantie des Religionsunterrichts nicht anwendbar. Indes verlangen die Kirchen, dass die Kinder an den von ihnen selbst errichteten Privatschulen und darüber hinaus an den von ihnen noch heute getragenen öffentlichen Schulen („öffentliche Bekenntnisschulen“)²⁸⁴ am Religionsunterricht teilnehmen *müssen*. Ob dies rechtens ist, steht auf einem anderen Blatt und ist anhaltend Gegenstand von Kontroversen.²⁸⁵

(2) Um den Status des Religionsunterrichts in der deutschen Staatsverfassung adäquat einzuschätzen, ist ein europäischer Vergleich interessant. Er erweist, dass sich die Bundesrepublik Deutschland in eine Sonderrolle gerückt hat, indem sie für ihn eine Verfassungsgarantie ausgesprochen hat. Auf diesen Sachverhalt war schon 1948 im Bonner Parlamentarischen Rat kritisch aufmerksam gemacht worden. Der Vorsitzende seines Hauptausschusses Carlo Schmid (1896–1979) zählte zu denen, die ihn nicht im Grundgesetz verankert sehen wollten, und warf mit rhetorischer Zuspitzung in die Debatte ein:

„Vielleicht darf ich kurz darauf hinweisen, daß in den Vereinigten Staaten von Nordamerika eine verfassungsmäßige Bestimmung exis-

gelesen; so z.B. *Robbers*, in: *Starck*, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1, 4. Aufl. 1999, Art. 7 Abs. 3 Rdnr. 123. Diese extensive Auffassung hat sich im Schrifttum zu Recht nicht durchgesetzt.

284 Vor allem in Nordrhein-Westfalen, aber auch in Niedersachsen fungieren Kirchen noch in der Gegenwart als Träger öffentlicher, vom Staat finanzierter Grundschulen.

285 Eine kirchlich apologetische Position vertritt z.B. *Hense*, in: *von der Decken/Günzel*, Staat – Religion – Recht, 2020, S. 674 f.: Die kirchlich getragenen staatlichen Grundschulen in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen werden „um ihres institutionellen Selbststandes willen [...] Identifikationsleistungen der Eltern oder der Schülerinnen und Schüler verlangen dürfen und müssen“; ebd. Lit.hinweise zur Pflichtteilnahme am Religionsunterricht.

tiert, wonach an keiner Schule, die staatliche Zuschüsse erhält, konfessioneller Unterricht erteilt werden darf. Genau so ist es in Frankreich. Offensichtlich sind das keine Demokratien!“²⁸⁶

Heutzutage wird konfessioneller Religionsunterricht in anderen europäischen Staaten zunehmend abgeschafft, zuletzt etwa in der Schweiz oder 2015 in Luxemburg. In Luxemburg berührte die dortige Reform – neutraler Werteunterricht anstelle der konfessionellen Religionslehre – abgesehen von den Verträgen zwischen Staat und Kirchen staatliche Gesetze, aber nicht die Staatsverfassung.²⁸⁷ Dasselbe gilt für die Schweiz oder für sonstige Staaten.

Um überhaupt Beispiele dafür aufzufinden, dass Religionsunterricht in einer staatlichen Verfassung Platz gefunden hat, ist abgesehen vom Fürstentum Liechtenstein (Verfassung v. 5. Oktober 1921, Art. 16 Abs. 4) und Österreich (Staatsgrundgesetz v. 21. Dezember 1867, Art. 17 Abs. 4²⁸⁸) an die 1997 entstandene polnische Verfassung zu denken. Dort geschieht dies freilich signifikant anders als in der deutschen Verfassung. Gemäß Art. 53 Abs. 4 der Staatsverfassung „kann“ oder „darf“ in den Schulen die Religionslehre einer Kirche oder anerkannten Religionsgemeinschaft unterrichtet werden. Obwohl Polen herkömmlich katholisch-religiös dominiert war, erklärte man den Religionsunterricht nicht zum üblichen oder normalen Schulfach (demgegenüber Art. 7 Abs. 3 GG: „ordentliches Lehrfach“).²⁸⁹ Man blieb hierzu in Polen durchaus zurückhaltend – genauso wie man es zu einem anderen Punkt, und zwar der *nominatio dei*, der Nennung Gottes in der Verfassung war. Zwar wird der Name Gottes in der Präambel der polnischen Verfassung erwähnt. Anders als noch im Bonner Grundgesetz²⁹⁰ erfolgt dies aber mit einer Wortwahl, die sofort unmissverständlich unter dem Vorzeichen der Toleranz steht. Denn die polnische Verfassung rahmt die *nominatio dei* dadurch ein, dass sie weitere gleichberechtigte Quellen der Weltanschauung, Sittlichkeit und Gewissensbindung auflistet. Hiermit relativiert sie den Gottesbegriff. In seiner Verfassung wahrt also sogar ein Staat mit sehr starker religiöser Prägung wie Polen

286 Schmid am 7. Dezember 1948, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 616.

287 Vgl. Gillen, Neue Verhältnisse in Luxemburg – zwischen Staat und Religionsgemeinschaften, 2015, S. 29 ff.

288 Vgl. Schiestl, in: Rees, Katholische Kirche im neuen Europa, 2007, S. 57.

289 Zur alltäglichen Praxis und Problematik des Religionsunterrichts in Polen vgl. Milerski, in: Zeitschrift für Pädagogik und Theologie 2013, 43.

290 Vgl. Kreß, Ethik der Rechtsordnung, 2012, S. 34 ff., S. 39 ff., S. 43 ff.

gegenüber Religion oder „Gott“ im Allgemeinen und gegenüber dem bekenntnisgebundenen Religionsunterricht im Besonderen größere Distanz als Deutschland.

2. Fokussierung auf „konfessionellen“ Unterricht – kirchliche Definitionshoheit über die „Grundsätze“

(1) Der Sache nach hängt die Einrichtungsgarantie des Grundgesetzes davon ab, „daß der Religionsunterricht konfessioneller Unterricht ist“ und dass er religiöse Wahrheit in „konfessioneller Gebundenheit“ darbietet.²⁹¹ Eine einschlägig gewordene Formulierung des Bundesverfassungsgerichts zur Bekenntnishaftigkeit und -bindung eines solchen Unterrichts lautet: „Seine Ausrichtung an den Glaubenssätzen der jeweiligen Konfession ist der unveränderliche Rahmen, den die Verfassung vorgibt“²⁹². Folgerichtig hat u.a. Nordrhein-Westfalen per Landesgesetz vorgeschrieben, er müsse konfessionell getrennt unterrichtet werden.²⁹³ Begrifflich und sachlich ist laut Art. 7 Abs. 3 GG entscheidend, dass er nach den „Grundsätzen“ der jeweiligen Konfession oder Religionsgesellschaft durchzuführen ist. Genau hierauf bezieht sich seine institutionelle Garantie.²⁹⁴ Näherhin bedeutet dies nach juristisch etablierter Auslegung,

- dass die Kirchen auf die Bestellung des schulischen Lehrpersonals Einfluss nehmen dürfen, indem sie den Religionslehrkräften eine Vollmacht erteilen – ein Vorgang, den sie selbst begrifflich dadurch umschreiben, die Tätigkeit der Religionslehrkräfte sei verkündigungsnah,
- dass die Kirchen bzw. die Religionsgesellschaften ihre Lehrkräfte beauftragen dürfen, und zwar wegen Abweichung in der Lehre, aber auch aufgrund ihres Lebenswandels, sodass der Staat als Anstellungsträger ihre weitere Tätigkeit dann zu unterbinden hat²⁹⁵,
- dass Kirchen nach ihren jeweiligen Vorstellungen den „Bekanntnisinhalt“ festlegen, der im Religionsunterricht zu behandeln ist²⁹⁶,

291 *Robbers*, in: *Starck*, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1, 4. Aufl. 1999, Art. 7 Abs. 3 Rdnr. 126; im Original z.T. fettgedruckt.

292 BVerfG, Beschl. v. 25.2.1987, in: NJW 1987, 1873.

293 Schulgesetz NRW v. 15.2.2005 § 31 Abs. 1.

294 Vgl. *Ogorek*, in: *Pirson* u.a., Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2020, S. 1815 Rdnr. 27.

295 Vgl. *Ogorek*, in: *Pirson* u.a., Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2020, S. 1840 f. Rdnr.n 69 ff.

296 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 25.2.1987, in: NJW 1987, 1873.

- dass sie entscheiden dürfen, welche Kinder an dem von ihnen angebotenen Religionsunterricht teilnehmen können und welche nicht, was konkret z.B. zum Ausschluss von evangelischen oder von religionsfreien Kindern aus dem römisch-katholischen Religionsunterricht führt,
- dass sie all dies durch ihre amtliche religiöse Autorität abdecken; u.a.

Der Staat darf sich *de constitutione lata* in die Definition und Inhalte der kirchlich bzw. religiös festzulegenden „Grundsätze“ nicht einmischen. So lautet durchgängig die juristische und ebenfalls die verfassungsgerichtliche Auslegung von Art. 7 Abs. 3 GG. Eine Grenze der kirchlichen / religiösen Definitionshoheit ist laut Bundesverfassungsgericht erreicht, wenn durch diesen Unterricht die Verfassung in Frage gestellt werde oder wenn es sich nicht mehr um bekennnishaften Religionsunterricht, sondern um Morallehre, Religionskunde, Konfessionskunde, Religionsvergleich oder dgl. handle.

(2) So betrachtet markiert der Terminus „Grundsätze“ den Kern dessen, was den Kirchen bzw. den Religionsgesellschaften durch Art. 7 Abs. 3 GG für ihren Religionsunterricht zugestanden worden ist. Insoweit ist ihnen quasi ein Freibrief oder eine Art Blankovollmacht ausgestellt worden. Rechtsgeschichtlich erklärt sich dies aus den Umständen, unter denen in den Jahren 1948/1949 – vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland – Politik und Kirchen verhandelt haben: Zwischen den beiden Seiten herrschte „gleichberechtigte Koordination“²⁹⁷. Aus ihrer sehr starken Position heraus erhoben Kirchenvertreter derart weitreichende Forderungen, dass Carlo Schmid, der dem Parlamentarischen Rat für die SPD angehörte, während eines Treffens von Politikern mit katholischen und evangelischen Kirchenvertretern am 14. Dezember 1948 – ein wesentliches Thema: der konfessionelle Religionsunterricht – klarstellte, „daß der Parlamentarische Rat einen christlichen Staat nicht schaffen könne“²⁹⁸.

Auf die weitreichenden Befugnisse, die die Kirchen und religiösen Träger aus ihrer Hoheit über die „Grundsätze“ des Religionsunterrichts herleiten, und auf ihre Problematik wird wiederholt zurückzukommen sein.

3. Offenhalten von Alternativen

(1) In der Bundesrepublik Deutschland sind gemäß Art. 70 Abs. 1 GG eigentlich die Bundesländer für das Schulrecht zuständig. Zum Religions-

297 Waldhoff, in: Waldhoff, Recht und Konfession, 2016, S. 238.

298 Feldkamp, Der Parlamentarische Rat, 2019, S. 127.

unterricht hat das Grundgesetz dieses Prinzip durchbrochen, indem es ihn flächendeckend quer durch die Bundesländer absicherte. Dennoch enthält es signifikante Eingrenzungen. Denn es hält zu ihm Alternativen offen, und zwar erstens mithilfe einer Stichtagsregelung sowie zweitens in Form einer institutionellen oder schultypusbezogenen Alternative.

(2) Die Stichtagsregelung sieht vor, dass Länder, in denen vor dem 1. Januar 1949 eine andere Regelung bestanden hatte, kein konfessioneller Religionsunterricht im Sinne von Art. 7 Abs. 3 GG erteilt zu werden braucht. Weil dies in erster Linie für das Bundesland Bremen galt und gilt, wird die in Art. 141 GG kodifizierte Regelung als Bremer Klausel bezeichnet. Schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts hatte man in Bremen einen nicht bekenntnisgebundenen, sondern religionsgeschichtlichen biblischen Unterricht eingeführt („Biblische Geschichte auf „allgemein christlicher Grundlage““).²⁹⁹

Die Bremer Klausel wird ebenfalls vom Bundesland Berlin in Anspruch genommen. Dort ist der Ethikunterricht ein Pflichtfach, an dem alle Schülerinnen und Schüler teilzunehmen haben. Religion wird in den Berliner Schulen als freiwillig nutzbares Zusatzangebot vorgehalten, welches von Kirchen, anderen Religionen sowie in Form von Lebenskunde vom Humanistischen Verband getragen wird. Strittig war, ob die Bremer Klausel auf das Bundesland Brandenburg anzuwenden ist. Für diese Auffassung sprechen starke Argumente.³⁰⁰ Dennoch hat sich die gegenteilige Auffassung durchgesetzt. Das Bundesverfassungsgericht, das zu der Frage angerufen worden war, vermied eine Entscheidung, wohl weil es bei einem Votum zum Brandenburger Fach Lebensgestaltung – Ethik – Religionskunde (LER) zum heiklen Thema des konfessionellen Religionsunterrichts grundsätzliche Klärungen hätte herbeiführen müssen. Stattdessen bat das Karlsruher Gericht die Beteiligten – die Landesregierung und die Kirchen – darum, sich zu einigen, und schlug ihnen einen Vergleich vor.³⁰¹

299 S. oben S. 78 f.

300 Vgl. nur *Schlink/Poscher*, Der Verfassungskompromiß zum Religionsunterricht, 2000, S. 89 ff.

301 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 11.12.2001, in: NVwZ 2002, 980. – Kritische Stimmen machen darauf aufmerksam, dass das Bundesverfassungsgericht auch bei anderer Gelegenheit einer Sachprüfung oder Grundsatzentscheidung zum Themenkreis des Religionsunterrichtes aus dem Weg ging; vgl. *Czermak/Hilgendorf*, Religions- und Weltanschauungsrecht, 2. Aufl. 2018, S. 177 Rdnr. 332, mit Bezug auf die Zurückweisung einer „sorgfältig begründete[n] Richtervorlage des VG Hannover“ im Jahr 1999 (BVerfG, Beschl. v. 17.2.1999 – 1 BvL 26/97).

(3) Als Alternative zum Religionsunterricht eröffnet das Grundgesetz neben der stichtagsgebundenen Bremer Klausel noch eine weitere Option. Die Bremer Klausel findet sich in Art. 141 GG, sodass sie zu den Übergangsbestimmungen des Grundgesetzes gehört. Die Alternative wird an prominenter Stelle, nämlich in Art. 7 Abs. 3 GG selbst genannt. Ihr zufolge braucht an bekenntnisfreien öffentlichen Schulen kein bekenntnisgebundener Religionsunterricht erteilt zu werden. Aufgrund der Bedeutung, die diese Alternative für gegenwärtige und künftige Debatten besitzt, wird sie gesondert ausführlich zu erörtern sein.³⁰²

4. Religionsunterricht im Geflecht von Bund und Ländern

(1) In Ergänzung zum bislang Gesagten wird der konfessionelle Religionsunterricht in der Bundesrepublik Deutschland nicht nur durch die Bundesverfassung, sondern teilweise zusätzlich durch Landesverfassungen abgesichert. Eine Ausnahme bildet der Stadtstaat Hamburg, in dem zu ihm traditionell Skepsis herrscht. Die dortige Landesverfassung hat ihn ausgespart.

(2) Soweit Landesverfassungen ihn erwähnen, erfolgt dies zumeist in enger Anlehnung an Art. 7 Abs. 3 GG. Jedoch finden sich ebenfalls Abweichungen, und zwar signifikant in neueren Landesverfassungen. In Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gelangt neben dem Religionsunterricht gleichberechtigt der Ethikunterricht als ordentliches Lehrfach zur Sprache, wobei der Ethikunterricht z.T. sogar vorgeordnet und an die erste Stelle gerückt worden ist. So lautet Art. 105 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen: „Ethikunterricht und Religionsunterricht sind an den Schulen mit Ausnahme der bekenntnisgebundenen und bekenntnisfreien Schulen ordentliche Lehrfächer“.

Einzelne juristische Stimmen halten solche Landesverfassungsnormen für an sich nicht zulässig. Sie seien aus der Situation der östlichen Bundesländer heraus soziologisch erklärbar und insoweit „noch“ vertretbar, müssten aber aufgrund des Vorrangs der Bundesverfassung so ausgelegt werden, dass der Ethikunterricht keine gleichberechtigte Wahlmöglichkeit biete. *De constitutione lata* stelle er „lediglich“ einen „Ersatz bei Abmeldung vom Religionsunterricht“ dar.³⁰³ Darüber hinaus vertreten kirchengebundene

302 S. unten S. 106 f., S. 127–139, S. 209 f.

303 Robbers, in: Starck, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1, 4. Aufl. 1999, Art. 7 Abs. 3 Rdnr. 138; das Wort „Ersatz“ ist im Original fett gedruckt.

Juristen – in diesem Fall ein Autor, der zugleich Präsident des Kirchenamts der Nordkirche ist – die Auffassung, soziologische Gegebenheiten dürften angesichts der Verfassungslage nicht berücksichtigt werden.³⁰⁴ Diese Position erklärt die Verfassungsnorm des Art. 7 Abs. 3 GG für quasi absolut oder sakrosankt, und zwar auch dann, wenn die Verfassungswirklichkeit eine ganz andere Sprache spricht, z.B. weil der kirchlich-konfessionelle Teil der Bevölkerung quantitativ nur noch gering ist und die Beteiligung am konfessionellen Religionsunterricht derart abgenommen hat, dass entsprechende Schulklassen nicht mehr zusammengestellt werden können.

(3) Beachtung verdienen die Landesverfassungen von Bayern und Rheinland-Pfalz, die bereits vor dem Grundgesetz entworfen und verabschiedet worden waren. In Bayern verlieh man dem Religionsunterricht frühzeitig Verfassungsrang, indem die dortige, 1946 entstandene Verfassung ihn in Art. 136 Abs. 2 erwähnte. Zugleich hat die von dem sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner (1887–1980) und dem liberalen Juristen Hans Nawiasky (1880–1961) beeinflusste Verfassung von vornherein gleichfalls einen Ethikunterricht vorgesehen. Art. 137 Abs. 2 BayVerf lautet: „Für Schüler, die nicht am Religionsunterricht teilnehmen, ist ein Unterricht über die allgemein anerkannten Grundsätze der Sittlichkeit einzurichten.“ Der Wortlaut ist auch deshalb von Interesse, weil er klarstellt, dass der Ethikunterricht eine tatsächliche Alternative zum Religionsunterricht darstellen muss und er nicht indirekt der Vermittlung religiöser Moral dienen darf.

Demgegenüber hatte die von 1947 stammende Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz den Ethikunterricht – auch dort formal eine Alternative bzw. ein sog. Ersatzfach für Religion – begrifflich zum Einfallstor für Religion und religiöse Moral werden lassen. Als man ihm in Art. 35 Abs. 2 VerfRhPf Verfassungsrang verlieh, wurde er „Unterricht über die allgemein anerkannten Grundsätze des natürlichen Sittengesetzes“ genannt. Mit der Wortwahl „natürliches Sittengesetz“ richtete man ihn unter der Hand an der katholischen Naturrechtslehre aus. Prägend für die Landesverfassung von Rheinland-Pfalz war der katholische CDU-Politiker Adolf Süsterhenn (1905–1974) gewesen.

(4) So gesehen waren in der Bundesrepublik die Normierungen durch die Landesverfassungen von vornherein disparat. Aktuell klaffen die Ausgestaltungen des Religionsunterrichts durch die verschiedenen Bundesländer weit auseinander; sie sind zu einem bildungspolitischen und ver-

304 Vgl. *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, 2. Aufl. 2012, S. 255 Rdnr. 431, S. 256 Rdnr. 433.

fassungsrechtlichen Experimentierfeld geworden und schließen einander konzeptionell wechselseitig sogar aus.³⁰⁵

II. Der Streit um den Religionsunterricht bei den Bonner Verfassungsberatungen

Voranstehend sind einige „essentials“ der derzeitigen verfassungsrechtlichen Normierung dargelegt worden. Zum vertieften Verständnis trägt bei, ihre Entstehungsgeschichte zu beleuchten.

1. Der Druck der Kirchen

(1) In den Jahren 1948/1949 war es keinesfalls eine Selbstverständlichkeit gewesen, den Religionsunterricht für den neu zu gründenden westdeutschen Teilstaat in die Staatsverfassung hineinzuschreiben. Hierzu kam es erst aufgrund von Interventionen der Kirchen. Der Parlamentarische Rat hatte eine Erwähnung von sich aus überhaupt nicht in Betracht gezogen. In dieser Hinsicht folgte er dem Herrenchiemseer Verfassungsentwurf vom August 1948³⁰⁶, der ihm als Vorlage und als Arbeitsgrundlage diente. Dass der Herrenchiemseer Entwurf zum Religionsunterricht schwieg, lässt sich weder als planwidrige Lücke noch als belanglos noch als zufällig interpretieren. Dem von den Ministerpräsidenten der Länder beauftragten Verfassungskonvent hatte Hans Nawiasky angehört, der zuvor maßgebend an der Entstehung der bayerischen Verfassung beteiligt gewesen war. Diese hatte – wie erwähnt – für den Freistaat Bayern Religionsunterricht und parallel einen zusätzlich einzurichtenden Ethikunterricht vorgeschrieben (Art. 136, Art. 137 BayVerf). Als man in Herrenchiemsee den Vorentwurf für die Verfassung eines künftigen westdeutschen Bundesstaats anfertigte, stand der Gedanke, Religionsunterricht auf Verfassungsebene abzusichern, noch nicht einmal ansatzweise zur Debatte.

305 Z.B. die Regelungsmodelle in Bayern und in Hamburg; vgl. *Kreß*, in: *Weltanschauungsrecht Aktuell*, Nr. 2, 2021, online https://weltanschauungsrecht.de/sites/default/files/download/210628_weltanschauungsrecht_kress_religionsunterricht.pdf (Abruf 10.12.2021); ausführlich unten S. 174–197.

306 So auch *Schlink/Poscher*, *Der Verfassungskompromiß zum Religionsunterricht*, 2000, S. 17.

Genauso sah es der Bonner Parlamentarische Rat. Am 18. Oktober 1948 sicherte er in Art. 7 – also in dem Verfassungsartikel, in den später der Religionsunterricht platziert wurde – die individuelle Glaubens-, Gewissens- und Überzeugungsfreiheit sowie die Religionsausübung „im Rahmen der allgemeinen Gesetze“ ab.³⁰⁷ Vom Religionsunterricht war keine Rede. Dann intervenierten die Kirchen. Der Vorsitzende des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland Theophil Wurm (1868–1953) reichte beim Parlamentarischen Rat am 9. November 1948 eine Eingabe ein, in der verlangt wurde, den Religionsunterricht in das Grundgesetz hineinzunehmen, und zwar mit folgendem Satz: „Der Religionsunterricht ist ordentliches Lehrfach in allen Schulen. Er wird nach den Grundsätzen der Kirchen im Auftrag und unter ihrer Aufsicht erteilt“³⁰⁸. Ebenso bestand am 20. November 1948 der Vorsitzende der katholischen Fuldaer Bischofskonferenz Josef Kardinal Frings (1887–1978) in einem Brief an den Parlamentarischen Rat darauf, dass den katholischen „Kindern ein ausreichender schulplanmäßiger Religionsunterricht grundgesetzlich gesichert wird“. Selbst wenn die Kulturhoheit bei den Ländern liege, gehe es „um die Festlegung der Ansprüche gegenüber dem Staat, die allen Deutschen in allen Ländern des Bundes gleichmäßig gewährleistet werden müssen“. Zur Begründung äußerte der Kardinal, der Religionsunterricht sei einer „der wesentlichsten positiven Beiträge zu einer echten und vertieften sittlichen Neuordnung des deutschen Volkes“³⁰⁹.

Am 24. November bzw. am 7. Dezember 1948 brachte die CDU/CSU den von der evangelischen Kirche stammenden Wortlaut (Religionsunterricht im „Auftrag“ und unter der „Aufsicht“ der Kirchen) in den Ausschuss für Grundsatzfragen und in den Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates ein.³¹⁰ Dabei erfolgte zumindest die Klarstellung, dass die Teilnahme freiwillig zu bleiben habe (Abmelderecht der Eltern). Am 10. Dezember 1948 übernahm der Hauptausschuss den Wortlaut. Art. 7 erhielt eine Fassung, die die Freiheit von Kunst, Wissenschaft, Forschung und Lehre sicherte. Sodann wurden in Art. 7a die Ehe und in einem neuen Art. 7b Abs. 1 das Elternrecht der Erziehung unter Schutz gestellt. Der neu ge-

307 Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 7, 1995, S. 3.

308 Wurm, zit. nach *Schlink/Poscher*, Der Verfassungskompromiß zum Religionsunterricht, 2000, S. 23; vgl. auch Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 5, 1993, S. 633 f., bes. Fn. 24, Fn. 25 sowie Fn. 28, S. 645 f.

309 Frings, zit. nach *Schlink/Poscher*, Der Verfassungskompromiß zum Religionsunterricht, 2000, S. 23.

310 Vgl. Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 5, 1993, S. 634 Fn. 28; Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 612.

schaffene Art. 7b Abs. 2 betraf den Religionsunterricht und lautete wie folgt:

„Unbeschadet des Rechts der Eltern, ihre Kinder vom Religionsunterricht abzumelden, ist der Religionsunterricht schulplanmäßiges Lehrfach in allen Schulen. Er wird nach den Grundsätzen der Kirchen in ihrem Auftrage und unter ihrer Aufsicht erteilt“³¹¹.

Zu den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates, die abgesehen von CDU/CSU, dem katholischen Zentrum und der Deutschen Partei die Nennung des Religionsunterrichts rasch akzeptierten, gehörte der FDP-Abgeordnete Theodor Heuss (1884–1963). Bei den Beratungen des Jahres 1948 übersprang er die Vorbehalte, die er gegen den Religionsunterricht in der Verfassung eigentlich gehabt hatte. Aus Gründen des Föderalismus sollten solche Fragen – so hatte er noch am 23. November 1948 entfaltet – nicht gesamtstaatlich, sondern in den Landesverfassungen geregelt werden.³¹² Seinen Sinneswandel begründete er mit einem kulturgeschichtlich-bildungspolitischen Argument: In den Schulen solle die christliche Geschichte gelehrt werden, die die deutsche Kultur geprägt habe; ohne Christentum seien Goethe und Schiller nicht zu verstehen.³¹³

(2) Ungeachtet seiner Kirchenfreundlichkeit gingen aber auch Heuss die kirchlichen Interventionen zu weit. Am 30. November 1948 kommentierte er auf einer Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen die kirchlichen Wünsche mit den Worten:

„Dann entsteht bei dem einen das Gefühl, die Kirchen wollen immer noch etwas, immer noch ein neues Komma. Bei den anderen entsteht das Gefühl, es ist überflüssig, aber man will mit der Kirche nicht streiten. Beide Kirchen sind in ihrer Angst, irgendetwas zu verhindern, was als eine Beeinträchtigung der kirchlichen Interessen erscheinen könnte, von einer Wichtigtuerei, die weit über das Maß hinausgeht“³¹⁴.

Später schrieb er im Rückblick auf die Arbeit des Parlamentarischen Rates, er bekomme „manchmal Angst, daß eine Klerikalisierung im Anmarsch ist, die wir als Problem jetzt nicht auch noch brauchen“³¹⁵.

311 Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 7, 1995, S. 94.

312 Vgl. Heuss, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 5, 1993, S. 636.

313 Vgl. Heuss, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 618.

314 Heuss, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 5, 1993, S. 764.

315 Heuss, zit. nach Becker, Theodor Heuss, 2011, S. 115.

Der kritische Ton Heuss' erklärt sich daraus, dass die Kirchen ihren Anliegen äußerst massiv Nachdruck verliehen. Sie „verlangten eine grundgesetzliche Bestätigung der alten Konkordate und wollten ihren Einfluß auf das Schulwesen nicht verlieren. Damit widersetzten sie sich zugleich der strikten Trennung von Kirche und Staat, wie sie etwa bereits in den USA und in Frankreich bestand“³¹⁶. Während der Parlamentarische Rat tagte, initiierten sie Aktionen der Bevölkerung. Die katholische Kirche organisierte Eingaben örtlicher Katholikenausschüsse und weiterer Absender, die in der Sitzung des Hauptausschusses am 16. Dezember 1948 besprochen wurden, sowie Masseneingaben im Frühjahr 1949. In einem Vermerk vom 8. März 1949 wurden u.a. 1.690 Eingaben mit ca. 20–30.000 Unterschriften verbucht. Wesentlicher Gegenstand der Eingaben war die „Zwillingsschwester“ bzw. die institutionelle Garantin des konfessionellen Religionsunterrichts, nämlich die von den Kirchen für das Schulwesen gewünschte Konfessionsschule. Eine kleinere Zahl von Eingaben (140) stammte von SPD-Organisationen, Eltern- und Lehrervereinigungen sowie Einzelpersonen; sie votierten für die Gemeinschaftsschule.³¹⁷

(3) Obwohl die Kirchen sich im Parlamentarischen Rat mit Vielem durchsetzen konnten, haderten sie mit den Ergebnissen. Ihre Unzufriedenheit war folgenreich. Im Mai 1949 wäre die Verabschiedung des Grundgesetzes an den kirchlichen Streitthemen, namentlich am Religionsunterricht, fast gescheitert. Am 29. April 1949 war eine Delegation des Parlamentarischen Rates zu einer Unterredung mit französischen Senatoren nach Koblenz gereist. Strittige Fragen zur Finanzhoheit des Bundes und der konkurrierenden Gesetzgebung von Bund und Ländern, die eine hohe Hürde dargestellt hatten, galten als gelöst. Offen waren die Fragen zu Kirchen, Schule und Religion. Im Kern ging es um das Elternrecht, das nach kirchlichem Willen im neuen deutschen Staat das alte System der Konfessionsschule sichern sollte – denn die Kirchen waren der Meinung, konfessionell gebundene Eltern würden auf jeden Fall im kirchlich gewollten Sinne zugunsten von Konfessionsschulen votieren –, sowie um den Religionsunterricht.³¹⁸ Kontrovers war speziell, ob das Grundgesetz ihn explizit auch für Berufsschulen vorschreiben solle³¹⁹, und war die Bremer

316 Feldkamp, Der Parlamentarische Rat, 2019, S. 131.

317 Vgl. Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 5, 1993, S. 902 ff.

318 Vgl. Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 8, 1995, S. LVIII; Morsey, in: Schwab u.a., Staat, Kirche, Wissenschaft in einer pluralistischen Gesellschaft, 1989, S. 393, S. 407.

319 Dies war noch am 8. Februar 1949 ausdrücklich vorgesehen gewesen. Zu diesem Zeitpunkt lautete der Verfassungsentwurf zu Art. 7b: „Der Religionsunter-

Klausel. Die deutschen Bischöfe hatten in einer Erklärung vom 11. Februar 1949 eine „Vergewaltigung des christlichen Gewissens“ beklagt, sofern die kirchlichen Wünsche für die Schule nicht hinreichend berücksichtigt würden.³²⁰

In der Verhandlungskonstellation, die Anfang Mai 1949 entstanden war, gerieten die kirchlich orientierten Parteien CDU/CSU, Zentrum sowie Deutsche Partei aber in die Defensive. Angesichts ihrer sonstigen weitgehenden Zugeständnisse war die SPD nicht bereit, auch noch auf die Bremer Klausel zu verzichten. Daher warnte der Vertreter der katholischen Kirche Prälat Wilhelm Böhler (1891–1958) am 27. April 1949 die CDU/CSU-Fraktion des Parlamentarischen Rats brieflich davor, das Grundgesetz anzunehmen, ohne dass die Forderungen der Kirche zur Schule und zum Religionsunterricht gewährleistet seien:

„Wenn es nicht möglich ist, das Elternrecht irgendwie durch das Grundgesetz zu sichern, wenn sogar der Religionsunterricht in der Berufsschule nicht mehr überall als schulplanmässiges Lehrfach garantiert ist, wenn ausserdem die Bremer Klausel bleibt, dann sind die kulturpolitischen Artikel allein dadurch schon mit so vielen Hypotheken belastet, dass das christliche Volk in weiten Teilen eine Zustimmung zu einer solchen Verfassung nicht verstehen wird. [...] Ein jetzt gesprochenes Ja zu dem Grundgesetz in dieser unklaren Form wäre nach meiner Meinung ein Verhängnis“³²¹.

Zuvor, am 26. April 1949, hatte der Präsident des Parlamentarischen Rates Konrad Adenauer (1876–1967) bei einer Tagung der CDU/CSU unter Anwesenheit des katholischen Prälaten geäußert, der Streit um den Religi-

richt ist in den öffentlichen Volks-, Mittel- und Berufsschulen und in höheren Lehranstalten mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen ordentliches Lehrfach“; Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 1490. Mit dieser ins Detail gehenden Formulierung war die SPD nicht einverstanden. Sie argumentierte, in Norddeutschland und auch in Hessen sei Religion an den Berufsschulen nie unterrichtet worden; man wolle sich eine Überfremdung „des größten Teils der deutschen Länder“ von einer Bundesverfassung in dieser Hinsicht nicht bieten lassen; so am 18. Januar 1949 Greve, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 1376. Heuss hatte die Nennung von Berufsschulen bejaht; vgl. Heuss, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 1370.

320 Die deutschen Bischöfe, in: Hirtenbriefe und Ansprachen zu Gesellschaft und Politik 1945–1949, 1985, S. 289.

321 Böhler, zit. nach Schlink/Poscher, Der Verfassungskompromiß zum Religionsunterricht, 2000, S. 67 f.

onsunterricht bedrohe die Verabschiedung des Grundgesetzes. Die Frage sei, „ob wir wegen der Bremer Klausel und Streichung der Berufsschule das ganze Grundgesetz ablehnen wollen“; und er fügte hinzu: „Ich könnte das nicht verantworten“³²². Nach einer Einigung zum Religionsunterricht auf der Linie der SPD – Nichterwähnung der Berufsschule³²³; Beibehalten der Bremer Klausel – wurde das Grundgesetz im Parlamentarischen Rat schließlich angenommen.³²⁴ Adenauer wandte sich dann noch gegen den Plan, das Grundgesetz durch eine Volksabstimmung beschließen zu lassen, so wie dies zuvor u.a. in Bayern hinsichtlich der Landesverfassung praktiziert worden war. Sein Gegenargument lautete, die katholische Kirche sei mit dem Grundgesetz unzufrieden, sodass sie die Bevölkerung zu einem Nein drängen werde.³²⁵

(4) Adenauers Einschätzung wird dadurch gestützt, dass die deutschen katholischen Bischöfe noch *post festum*, nach der Verabschiedung des Grundgesetzes durch den Parlamentarischen Rat und durch die Länderparlamente, die mangelnde Berücksichtigung kirchlicher Belange beklagten. In ihrer „Erklärung nach Annahme des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland“ vom 23. Mai 1949 monierten sie, dass zum Verhältnis von Staat und Kirche lediglich die Weimarer Verfassungsartikel übernommen worden seien. Auf jeden Fall fehle das die Konfessionsschule sichernde „Recht der Eltern, den religiösen Charakter der öffentlichen Pflichtschule, die ihre Kinder besuchen müssen, zu bestimmen“³²⁶. Daher sei das Grundgesetz „mit einem schweren Makel behaftet“ und „unerträg-

322 Adenauer, zit. nach Schlink/Poscher, Der Verfassungskompromiß zum Religionsunterricht, 2000, S. 67.

323 Die Einwände der SPD gegen die Verankerung des Berufsschulreligionsunterrichts im Grundgesetz gehen auch aus dem Votum von Bergsträsser hervor, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 1356 f.

324 Heuss hatte sich am 28. April 1949 bereiterklärt, es hinzunehmen, dass das von ihm eigentlich gewünschte Wort „Berufsschulen“ aus dem Artikel des Grundgesetzes zum Religionsunterricht entfernt würde; vgl. Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 11, 1997, S. 209.

325 Vgl. u.a. die von Carlo Schmid stammende Schilderung in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 8, 1995, S. 99 f. – Wegen des kirchlichen Nein zur Bremer Klausel, d.h. wegen der kirchlichen Meinung, die Verfassung habe den Religionsunterricht nicht ausreichend geschützt, hatte Adenauer schon am 10. Februar 1949 geäußert: „Wenn die Bischöfe aufrufen, gegen die Verfassung zu stimmen, wird es [Gemeint ist: sie = die Verfassung / das Grundgesetz] abgelehnt“; Adenauer, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 11, 1997, S. 95.

326 Die deutschen Bischöfe, in: Hirtenbriefe und Ansprachen zu Gesellschaft und Politik 1945–1949, 1985, S. 313; „Recht der Eltern“ im Original hervorgehoben.

lich³²⁷. Das Reichskonkordat von 1933, das Hitler und der Vatikan abgeschlossen hatten, müsse fortgelten, weil es „für uns die unanfechtbare Rechtsgrundlage für das Weiterbestehen der Bekenntnisschule in allen deutschen Ländern“ biete.³²⁸ Nicht hinnehmbar sei die den konfessionellen Religionsunterricht relativierende Bremer Klausel, „gegen die wir den nachdrücklichsten Einspruch erheben“³²⁹. Deshalb hielten die katholischen Bischöfe am 23. Mai 1949 fest: „Das christliche Volk wird eine Änderung des Grundgesetzes erstreben müssen“³³⁰.

(5) Dieser Position blieben die katholische und in ihrem Gefolge die evangelische Kirche im Übrigen noch im 21. Jahrhundert treu. Selbst wenn die Kirchen später das Grundgesetz als solches bejahten³³¹, versuchten sie die von ihnen inkriminierte Bremer Klausel wiederholt auszuhebeln: in einem jahrelangen Rechtsstreit mit dem neuen Bundesland Brandenburg, der in der Sache ergebnislos blieb, weil das hierzu angerufene Bundesverfassungsgericht 2001 einen an der Oberfläche bleibenden Kompromiss vorschlug³³², sowie mithilfe eines Volksentscheids, der in Berlin mit starker kirchlicher Unterstützung in Gang gebracht wurde. Dort gilt die Bremer Klausel. Der Volksentscheid erbrachte für die Kirchen im Jahr 2009 eine schwere Niederlage. In Berlin blieb alles beim Alten; die normative Logik der Bremer Klausel gilt dort weiterhin.³³³

327 Die deutschen Bischöfe, in: Hirtenbriefe und Ansprachen zu Gesellschaft und Politik 1945–1949, 1985, S. 314; „schweren Makel“ im Original hervorgehoben.

328 Die deutschen Bischöfe, in: Hirtenbriefe und Ansprachen zu Gesellschaft und Politik 1945–1949, 1985, S. 315.

329 Die deutschen Bischöfe, in: Hirtenbriefe und Ansprachen zu Gesellschaft und Politik 1945–1949, 1985, S. 314; „nachdrücklichsten Einspruch“ im Original hervorgehoben.

330 Die deutschen Bischöfe, in: Hirtenbriefe und Ansprachen zu Gesellschaft und Politik 1945–1949, 1985, S. 315.

331 Die evangelische Kirche sprach ihr Ja im Jahr 1985 aus, und zwar in ihrer Denkschrift „Evangelische Kirche und freiheitliche Demokratie. Der Staat des Grundgesetzes als Angebot und Aufgabe“, online www.ekd.de/evangelische-kirche-und-freiheitliche-demokratie-55691.htm (Abruf 10.12.2021).

332 S. oben S. 91.

333 S. unten S. 142 f.

2. Der Parlamentarische Rat zwischen Nachgiebigkeit und Standfestigkeit gegenüber den Kirchen

Ungeachtet des kirchlichen Monitums, das Grundgesetz sei nicht kirchenorientiert genug ausgefallen, ist zweifellos festzuhalten: Den kirchlichen Forderungen ist bei den Verfassungsberatungen 1948/1949 inhaltlich in großem Ausmaß Rechnung getragen worden. Allerdings ist eine differenzierte Analyse geboten. Am Umgang mit dem Religionsunterricht zeigt sich, dass der Parlamentarische Rat den kirchlichen Forderungen teilweise äußerst weitgehend nachgab; zum Teil verhielt er sich dilatorisch; gelegentlich widersetzte er sich den kirchlichen Vorstellungen. Diese drei unterschiedlichen Reaktionsweisen werden nachfolgend an wichtigen inhaltlichen Teilaspekten des Themas „Religionsunterricht“ veranschaulicht.

a) Zurückweichen der Politik: Aufnahme des Religionsunterrichts in den Grundrechtsteil

Wie erwähnt setzten die Kirchen es durch, dass der Religionsunterricht im Grundgesetz fixiert wurde. Zunächst hatte der Parlamentarische Rat sogar die kirchliche Formulierung übernommen, der zufolge er „nach den Grundsätzen der Kirchen“ zu erteilen sei. Der Redaktionsausschuss des Parlamentarischen Rats erkannte die Problematik zügig und legte dar, der Begriff „Kirchen“ sei „zu eng [...], da es Religionsgemeinschaften gibt, die nicht als Kirchen im eigentlichen Sinne anerkannt sind“³³⁴. Daher kam es am 13. Dezember 1948 in Art. 7b – dem späteren Art. 7 Abs. 3 GG – zu den Worten, der Religionsunterricht sei „in allen Schulen ordentliches Lehrfach“ und werde „nach den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften in ihrem Auftrag und unter ihrer Aufsicht erteilt“³³⁵.

Sodann warf der Redaktionsausschuss frühzeitig die kritische Rückfrage auf, ob das Grundgesetz den Religionsunterricht auch für Berufsschulen ausdrücklich verbindlich vorschreiben solle. Zusätzlich äußerte er Skepsis auf der Grundsatzebene: Er machte darauf aufmerksam, dass die Garantie des Religionsunterrichts im Grundrechtsteil des Verfassungsentwurfs systemwidrig sei:

334 Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 5, 1993, S. 881.

335 Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 7, 1995, S. 138.

„Abs. 2 gehört eigentlich nicht in die Grundrechte, da er Regeln für das Schulwesen enthält. In den Grundrechten wird nur die Individualsphäre gegenüber dem Staat abgegrenzt“³³⁶.

Hiermit benannte der Redaktionsausschuss einen Punkt, der an die Substanz des Grundgesetzes rührt. Der Parlamentarische Rat hatte sich dafür entschieden, kulturelle und soziale Grundrechte, die man als „Lebensordnungen“ bezeichnete, aus der neuen Verfassung herauszuhalten.³³⁷ Unter die kulturellen Grundrechte bzw. die kulturellen Lebensordnungen fiel die Ausgestaltung des Schulwesens einschließlich des Religionsunterrichts. Nachdem die Kirchen interveniert hatten und die Aufnahme des Religionsunterrichts in die Verfassung verlangten, sprang der Parlamentarische Rat über seinen Schatten und durchbrach seinen eigenen Grundsatzbeschluss. Dies erfolgte indessen einseitig: Anders als kirchenbezogene kulturelle Lebensordnungen blieben die sozialen Lebensordnungen bzw. die sozialen Grundrechte, an denen SPD und Gewerkschaften interessiert waren, in der Verfassung weiterhin unerwähnt.³³⁸ Aufgrund der Nachgiebigkeit des Parlamentarischen Rates ist in der Ausgestaltung des Grundgesetzes daher eine Asymmetrie zugunsten der Kirchen erzeugt worden. Die institutionelle Garantie des Religionsunterrichts ist system- und konzeptionswidrig zum Bestandteil des Grundrechtskatalogs erhoben worden, obwohl dieser eine andere Funktion haben sollte, nämlich die Absicherung individueller Schutz- und Freiheitsrechte. Seine Erwähnung stellt im Grundrechtskatalog einen Fremdkörper dar.

b) Hinhaltende Lösung zu den Konfessionsschulen

(1) Zu anderen Einzelpunkten kam der Parlamentarische Rat den Kirchen nicht so weit entgegen. Er wehrte die kirchlichen Wünsche aber auch nicht eindeutig ab, sondern einigte sich auf hinhaltende Lösungen. Dies

336 Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 7, 1995, S. 139. – Erläuterung zum Zitat: Die Garantie des Religionsunterrichts war im Dezember 1948 in Art. 7b Abs. 2 platziert gewesen.

337 Vgl. nur das Votum von *Bergsträsser*, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 5, 1993, S. 635; ausführlich: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 5, 1993, S. XXXIV ff.

338 Zu den Nachteilen, die hieraus nach der Gründung der Bundesrepublik für Gewerkschaften entstanden, sowie generell zu hieraus resultierenden Schiefen vgl. *Däubler/Kittner*, Geschichte der Betriebsverfassung, 2020, S. 337, S. 340.

war beim institutionellen Widerlager des Religionsunterrichts der Fall, der Konfessionsschule.

An die Traditionen des 19. Jahrhunderts anknüpfend gelangten noch 1948/1949 bei den Beratungen zum Grundgesetz der Religionsunterricht, das System der Bekenntnis- oder Konfessionsschule, das Ideal der christlichen Schule und der christliche Staat als thematische Einheit in den Blick. Im Parlamentarischen Rat wurde sogar über die Extremposition einer kirchlichen bzw. geistlichen Aufsicht über die Schulen als Ganze gesprochen; sie wurde freilich nicht mehr ernsthaft in Betracht gezogen. Umso nachdrücklicher wurde von den Kirchen die Maximalforderung erhoben, dass sie über den Religionsunterricht das „Aufsichts“-Recht erhalten müssten. Dieses Durchgriffsrecht sollte – so forderten sie – deutlicher verankert werden als in der Weimarer Reichsverfassung.³³⁹ Wie detailliert der Parlamentarische Rat speziell über die Konfessionsschule diskutierte, lässt sich an einem Beitrag des CDU-Abgeordneten Felix Walter (1890–1949) ablesen. Er beklagte, dass sich in der Landesverfassung von Württemberg die Konfessionsschule nicht hatte durchsetzen lassen und dass man sich stattdessen auf die „christliche Gemeinschaftsschule“ geeinigt habe. Immerhin sei in Württemberg das Prädikat „christlich“ beschlossen worden. Im Parlamentarischen Rat schilderte er als Bedrohung, dass in einer solchen überkonfessionellen staatlichen Schule nichtkirchliche oder atheistische Lehrer unterrichten dürften. Aus diesem Grunde müsse man das Elternrecht im Grundgesetz verankern. Es gelte, Zustände wie den von ihm befürchteten zu verhindern, „die die christlichen Eltern in ihrem Gewissen auf das äußerste belasten“³⁴⁰.

Einer Festlegung des Grundgesetzes auf Konfessionsschulen wurde andererseits eindringlich widersprochen, u.a. aus der Perspektive des Stadt-

339 Hierzu mit kritischem Akzent der Redaktionsausschuss des Parlamentarischen Rates am 13. Dezember 1948: „Die Lehrer sind nach dieser Vorschrift, soweit der Religionsunterricht in Frage kommt, der unmittelbaren Aufsicht der Religionsgemeinschaften – im Gegensatz zur Regelung der Weimarer Verfassung – unterstellt“; Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 5, 1993, S. 881; dezidiert kritisch z.B. auch *Schönfelder*, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 1349; s. nochmals unten S. 120 f.

340 *Walter*, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 632. – Auf dieser Linie gleichfalls *Heuss*: Ein Lehrer, der „ein Leben führt, daß [sic] dem Religiös-Sittlichen nicht ganz entspricht“, sei „auch reif, durch ein Disziplinarverfahren von den anderen Fächern entfernt zu werden“; *Heuss*, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 1370. Kritisch hingegen der Abgeordnete *Renner*, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 1374.

staats Hamburg³⁴¹ oder des Landes Baden. Dort seien schon seit dem späten 19. Jahrhundert paritätische bzw. Simultanschulen vorfindlich. Aus badischer Perspektive lautete das Gegenargument:

„Unsere konfessionelle Zerrissenheit ist ein geschichtliches Unglück, und die Einrichtung von Konfessionsschulen würde diese Zerreißung Deutschlands in Konfessionen nur noch weiter vertiefen“³⁴².

Ferner wurde argumentiert, dass in Deutschland nicht mehr durchgängig konfessionelle Geschlossenheit herrsche. Zumal in den Regionen mit hohem Flüchtlingszuzug seien Konfessionsschulen unangemessen. Vorzugswürdig seien Gemeinschaftsschulen³⁴³; denn Gemeinschafts- oder Simultanschulen kämen der Erziehung zur Toleranz zugute.³⁴⁴

(2) Dennoch konnte man sich im Parlamentarischen Rat nicht darauf verständigen, eine klare Festlegung zugunsten inter- oder überkonfessioneller oder gar säkularer, weltanschaulich neutraler Gemeinschaftsschulen zu treffen. Man vermied es lediglich, eine förmliche Garantie von Konfessionsschulen in das Grundgesetz hineinzuschreiben, und ließ die Frage offen. Schon dies ging manchen zu weit: Im Parlament von Württemberg-Hohenzollern drohte eine Ablehnung des Grundgesetzes durch die CDU, weil dieses nicht die Konfessionsschule vorschrieb. Immerhin gelang es dem SPD-Politiker Carlo Schmid – dem Vorsitzenden des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates, der von Württemberg-Hohenzollern nach Bonn entsandt worden war und der von 1946 bis 1950 in Württemberg-Hohenzollern zugleich Justizminister war –, eine Ablehnung des Grundgesetzes durch das Land zu verhindern.³⁴⁵

Erst zwanzig Jahre später, im Jahr 1968, konnte das System der Konfessionsschulen trotz erneuter Widerstände der Kirchen in der Bundesrepublik zumindest ganz überwiegend beendet werden. Faktisch handelte es sich häufig um Zwergschulen, die nicht funktionsfähig waren. Der in der Großen Koalition hierfür federführende Bundesminister war Carlo Schmid.³⁴⁶ In seinen Memoiren schilderte er, wie er in Deutschland auf insbesondere katholischen Widerstand stieß. Relativ kompromissbereit habe sich Papst Paul VI. gezeigt, mit dem er zwei Mal über die Angelegenheit gesprochen

341 So *Schönfelder*, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 633.

342 *Zimmermann*, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 634.

343 So auch *Heuss*, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 1371.

344 So z.B. *Zimmermann*, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 634; *Schönfelder*, ebd. S. 1349; *Bergsträsser*, ebd. S. 1355.

345 Vgl. *Weber*, Carlo Schmid, 1998, S. 389.

346 Vgl. *Weber*, Carlo Schmid, 1998, S. 709 ff.

habe.³⁴⁷ Die kirchlichen und politischen Kräfte, die noch in den späten 1960er Jahren auf der Konfessionsschule beharrten³⁴⁸, wiederholten die aus dem restaurativen Preußen und aus der Kaiserzeit bekannte Position, über den Religionsunterricht hinaus sei in allen Schulfächern eine einheitliche religiöse Bindung und Ausrichtung notwendig. Schmid gab dies wie folgt wieder:

Es „wuchs die Zahl derer, denen das starre Festhalten an der Konfessionsschule durch die Kirche, durch manches Kultusministerium und viele Abgeordnete verhängnisvoll erschien. Demgegenüber stand das Axiom der Gegner der Gemeinschaftsschule: [...] Erziehung [...] setze eine Schülern und Lehrern gemeinsame Weltanschauung voraus, die nicht nur die Auswahl des Lehrstoffes betreffe, sondern auch die Art und Weise bestimme, wie das Lernen selbst in das weltanschauliche Gesamtbild einzuordnen ist. Der konfessionelle Charakter der Erziehung könne also nicht auf die Erteilung des Religionsunterrichts beschränkt bleiben“³⁴⁹.

Vollständig gelang die Überwindung der Konfessionsschule auch Ende der 1960er Jahre nicht. Vor allem in Nordrhein-Westfalen, ferner in Niedersachsen werden bis heute staatlich finanzierte, der Grundversorgung dienende Grundschulen von den Kirchen getragen („öffentliche Bekenntnisschulen“), mit entsprechendem kirchlich orientiertem Personalschlüssel und anderweitigen Anschlussproblemen.³⁵⁰ Insofern wirkt es sich noch auf heutige Gegebenheiten aus, dass der Parlamentarische Rat hinhaltend und uneindeutig agierte, indem er Konfessionsschulen zwar nicht zum Normalfall erklärte, ihnen aber auch kein Ende setzte.

347 Vgl. Schmid, *Erinnerungen*, 6. Aufl. 1979, S. 803.

348 In der Nachkriegszeit war die Notwendigkeit von Konfessions- oder Bekenntnisschulen u.a. mit dem Argument begründet worden, sie seien ein „Bollwerk gegen den Kommunismus“; Hense, in: *von der Decken/Günzel*, *Staat – Religion – Recht*, 2020, S. 667.

349 Schmid, *Erinnerungen*, 6. Aufl. 1979, S. 802.

350 Z.B. hinsichtlich der Ablehnung von Kindern, die der „falschen“ Konfession oder Religion angehören oder die religionsfrei sind. Vgl. nur den Beschluss des OVG NRW v. 4.8.2021, „Aufnahme in eine katholische Grundschule: Bekenntnisangehörige Kinder haben Vorrang“, online www.ovg.nrw.de/behoerde/press_e/pressemitteilungen/46_210804/index.php (Abruf 10.12.2021).

c) Beharren des Parlamentarischen Rates auf der bekenntnisfreien Schule ohne Religionsunterricht

(1) Als standfest erwies sich der Parlamentarische Rat zu einem anderen wichtigen Punkt. Trotz langwieriger Auseinandersetzungen schrieb die Bonner Verfassung den konfessionellen Religionsunterricht keineswegs flächendeckend für alle Schulen vor, sondern ließ zwei Alternativen zu: eine stichtagsgebundene Alternative, die Bremer Klausel, sowie eine institutionelle schultypusgebundene Alternative. Letztere besagt, dass an bekenntnisfreien Schulen kein konfessioneller Religionsunterricht erteilt zu werden braucht.

Der Parlamentarische Rat hatte diese Option ins Spiel gebracht, nachdem er die von den Kirchen gewünschte Engführung abgewiesen hatte, Religionsunterricht sei nach den „Grundsätzen der Kirchen“ durchzuführen.³⁵¹ Der kirchliche Formulierungsvorschlag hätte es nichtchristlichen Religionsgemeinschaften verbaut, sich in den Schulen mit einem eigenen bekenntnisgebundenen Religionsunterricht zu beteiligen, sodass – kurz nach dem Ende des NS-Staats! – erneut z.B. jüdischer Religionsunterricht unmöglich gemacht worden wäre. Der Kirchenvorschlag fiel nicht nur hinter die Weimarer Verfassung, sondern hinter Standards des 19. Jahrhunderts zurück. Indem der Parlamentarische Rat stattdessen von „Grundsätzen der Religionsgemeinschaften“ sprach, folgte er dem Weimarer Vorbild. Doch er nahm noch zwei weitere Abänderungen vor. Am 5. Februar 1949 fügte er die sog. Bremer Klausel in das Grundgesetz ein.³⁵² Schon zuvor, am 31. Januar 1949, war der Satz, dem gemäß der Religionsunterricht in sämtlichen öffentlichen Schulen „ordentliches Lehrfach“ sein solle, mit der Einschränkung versehen worden: „dies gilt nicht für bekenntnisfreie Schulen und Lehranstalten“³⁵³.

Während der Beratungen wurde klargestellt, dass dieser Zusatz auf ein gesamtes Bundesland zutreffen kann; insofern sei die Bremer Klausel „ei-

351 S. oben S. 101.

352 Vgl. Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 7, 1995, S. 395 (Vorschlag des Fünferausschusses). – Die Initiative zur Bremer Klausel war am 18. Januar 1949 von dem SPD-Abgeordneten Ehlers ausgegangen. Er argumentierte, dass es mit Art. 32 Abs. 1 der Bremer Landesverfassung nicht vereinbar sei, wenn die Bundesverfassung pauschal den konfessionellen Religionsunterricht vorschreibe; vgl. Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 11, 1997, S. 92 mit Fn. 5.

353 Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 7, 1995, S. 298 (Vorschlag des Fünferausschusses für den Hauptausschuss).

gentlich überflüssig³⁵⁴ und gar nicht erforderlich: „Wir brauchen [...] den Bremer Artikel gar nicht, denn die Bremer Schulen sind bekenntnisfreie Schulen, die Berliner Schulen sind es ja auch. [...] Auch die preußischen Berufsschulen sind bekenntnisfreie Schulen. 1897“³⁵⁵. Trotzdem wurde die Bremer Klausel in den Grundgesetzentwurf aufgenommen und im April/Mai 1949 auf Drängen der SPD allen Widerständen zum Trotz beibehalten. *Vice versa*: Die institutionelle oder schultypbezogene Befreiungsklausel, der gemäß konfessioneller Religionsunterricht an bekenntnisfreien bzw. weltlichen Schulen entfallen könne („dies gilt nicht für bekenntnisfreie Schulen und Lehranstalten“), blieb ihrerseits bestehen, nachdem – oder obwohl – die stichtagsgebundene Bremer Klausel entstanden war. Als der Parlamentarische Rat sich erneut mit dieser institutionellen Befreiungsklausel befasste, modifizierte er sie nur noch sprachlich. Er lehnte sie enger an eine frühere Weimarer Wortwahl an und ersetzte den Satz „dies gilt nicht für bekenntnisfreie Schulen und Lehranstalten“ durch Worte, die er aus Art. 149 WRV übernahm: „mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen“³⁵⁶.

(2) Hierin, in der Absicherung einer zweifachen Alternative zum Religionsunterricht – Bremer Klausel plus Befreiungsklausel für die Institution bzw. für den Typus bekenntnisfreier Schulen – bewies der Parlamentarische Rat mehrheitlich Standhaftigkeit. Als Begründung diente das Gebot der Toleranz. Der SPD-Abgeordnete Georg August Zinn (1901–1976) nannte es eine „Vorschrift der Intoleranz“, wenn man dem kirchlichen Vorschlag folgend Religionsunterricht ausschliesse, der nicht von den Kirchen selbst erteilt werde; und ebenso wenig dürfe es eine „Vorschrift der Intoleranz“ zulasten des Schultypus „weltliche Schule“ geben.³⁵⁷ Andere Stimmen rückten ebenfalls die Toleranz in den Vordergrund. Im Rückblick auf die Verfassungsberatungen schrieb der CDU-Abgeordnete Hermann von Mangoldt (1895–1953), die bekenntnisfreien Schulen seien zum Zuge gelangt, als angesichts der Dilemmata des konfessionellen Religionsunterrichts „der Ruf nach stärkerer Toleranz erhoben wurde“³⁵⁸.

354 Pfeiffer, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 11, 1997, S. 99 Fn. 8.

355 Schmid, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 11, 1997, S. 99.

356 Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 7, 1995, S. 342 (Vorschlag des Fünferausschusses v. 5.2.1949). – In Art. 149 Abs. 1 WRV war der exakte Wortlaut gewesen: „mit Ausnahme der bekenntnisfreien (weltlichen) Schulen“.

357 Vgl. Jahrbuch des Öffentlichen Rechts 1951, S. 109.

358 Von Mangoldt, in: Archiv des öffentlichen Rechts 1949, 286; genauso von Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, 1953, S. 74. – Zur Institution der bekenntnisfreien Schule s. erneut unten S. 127–139, S. 209 f.

(3) Voranstehend sind wesentliche Merkmale und die Genese der Normen umrissen worden, die das Bonner Grundgesetz zum Religionsunterricht enthält. Weiter gefasst gehören zu ihrer Entstehungsgeschichte noch die einschlägigen Bestimmungen der Weimarer Verfassung hinzu. Daher wird im Folgenden auf „Weimar“ geblickt, und zwar mit dem Ziel, die Weimarer und die Bonner Normen im Vergleich zu betrachten und sie gegeneinander abzuwägen.

III. Basis für den Religionsunterricht im Grundgesetz: Die Weimarer Verfassung

Zum Staat-Kirche-Verhältnis, darunter zur Konfessionsschule und zum konfessionellen Religionsunterricht hatte im Bonner Parlamentarischen Rat eine tiefe Kluft bestanden. Anders als zu sonstigen strittigen Fragen konnte man sich nicht einigen und begnügte sich damit, im Wesentlichen Bestimmungen aus der Weimarer Verfassung zu übernehmen. Dies stellte einen kleinsten gemeinsamen Nenner dar, der auf Vorschlag des katholischen CDU-Politikers Susterhenn zustande kam.³⁵⁹ Der Parlamentarische Rat übernahm pauschal die staatskirchenrechtlich-religionsbezogenen Regulierungen in Art. 136–139 und Art. 141 WRV und inkorporierte sie in Art. 140 GG. Der Religionsunterricht war in Art. 149 WRV verankert gewesen, dessen Absatz 1 nahezu wortgleich in Art. 7 Abs. 3 GG wiederkehrt. Daher werden jetzt die Bestimmungen erörtert, die 1919 in Weimar zum Religionsunterricht getroffen worden waren, um die rechtsgeschichtliche Basis für die Normen aufzuzeigen, die in der Bundesrepublik Deutschland gelten. Die Retrospektive auf Weimar ist nicht nur kultur- und rechtsgeschichtlich erhellend, sondern ist für das genauere Verständnis der Bonner Grundgesetzartikel selbst sowie für die Einschätzung des aktuellen Problemstands nützlich.

1. Verbindungslinien zwischen „Weimar“ und „Bonn“ – am Beispiel von Theodor Heuss

Nachstehend werden die Kontinuität, aber auch bestimmte Brüche und Divergenzen zwischen den Regularien zum Religionsunterricht von 1919 und 1949 sichtbar werden. Verbindungslinien sind nicht nur in der Sache

³⁵⁹ Vgl. *Feldkamp*, Der Parlamentarische Rat, 2019, S. 77.

vorhanden, sondern ergeben sich ebenfalls durch die politischen Akteure, d.h. die beteiligten politischen Parteien und die involvierten Kirchen, sowie durch einzelne Personen. Exemplarisch sei eine einzelne Person erwähnt, die zum Thema des Religionsunterrichts die Kontinuität zwischen der Weimarer und der Bonner Verfassungsreflexion symbolisiert. Zu den Abgeordneten, die sich in Bonn an der ihn betreffenden Meinungsbildung lebhaft beteiligten, zählte der FDP-Politiker und spätere Bundespräsident Theodor Heuss.³⁶⁰

In der Weimarer Republik war Heuss von 1924 bis 1928 und von 1930 bis 1933 Mitglied des Reichstags gewesen, und zwar als Abgeordneter der Deutschen Demokratischen Partei (DDP), einer Vorgängerpartei der FDP. Neben dem Zentrum und der SPD war die DDP in der Weimarer Nationalversammlung und im Reichstag führend an allen Verhandlungen zum Religionsunterricht beteiligt gewesen. Die Lösung, die 1919 zum Religionsunterricht beschlossen worden war, geht in hohem Maß auf den DDP-Politiker Friedrich Naumann (1860–1919) zurück. Ihm stand Heuss persönlich und sachlich sehr nahe. Im Jahr 1937 publizierte er zur Biografie, zu den Gedankengängen und zum politischen Werdegang Naumanns eine voluminöse, klassisch gewordene Monografie.³⁶¹ Bevor Naumann politisch tätig wurde, war er evangelischer Pfarrer gewesen.

Neben Naumann war Heuss noch einer anderen liberalen Schlüsselgestalt der frühen Weimarer Republik verbunden, nämlich Hugo Preuß. Preuß gilt nicht nur als der Architekt der Weimarer Verfassung als Ganzer. Vielmehr hatte er sich schon vor und nach der Wende zum 20. Jahrhundert mit der Problematik des Religionsunterrichts in der Großstadt Berlin sowie in Preußen auseinandergesetzt³⁶² und 1918/1919 als Staatssekretär und Reichsinnenminister zu ihr zumindest indirekt und beiläufig Stellung genommen. Die Verbundenheit Heuss' mit Hugo Preuß geht aus einem Beitrag hervor, den Heuss 1926 verfasst hat. Sein Aufsatz leitete den Band ein, in dem kurz nach Preuß' Tod seine Frau, Else Preuß, repräsentative Texte des Verstorbenen aus mehreren Jahrzehnten zusammenstellte und edierte.³⁶³ In einer Textpassage, in der sich Heuss zu den beiden prominenten Gestalten der DDP – Naumann und Preuß – in ihrem Nebeneinander äußerte, wird indes seine Präferenz für Naumann unverkennbar. So sehr er Preuß' intellektuelle und politische Gestaltungskraft würdigte und mit

360 S. bereits oben S. 103 f.

361 Vgl. Heuss, Friedrich Naumann, 3. Aufl. 1968.

362 S. oben S. 51–59.

363 Vgl. Heuss, Geleitwort, in: Preuß, Staat, Recht und Freiheit, 1926, ND 2006, S. 1.

Hochschätzung von seinem „liberalen Bekenntnis“ sprach, bezeichnete er ihn im Vergleich mit Naumann als zu nüchtern und als zu sehr von „realistische[r] Skepsis“ geprägt; er sei – so schrieb er mit abschätzigem Unterton – „ein unphilosophischer Kopf“ gewesen.³⁶⁴

Zum Staat-Kirche-Verhältnis hatte Preuß für tiefgreifende Reformen plädiert. Den konventionellen kirchlichen konfessionellen Religionsunterricht beurteilte er kritisch. Der im Ergebnis sehr kirchenfreundliche Zuschnitt der Weimarer Bestimmungen zum Religionsunterricht lag nicht auf seiner Linie, sondern auf der Linie Naumanns. Als dreißig Jahre später in Bonn über den Religionsunterricht beraten wurde, argumentierte Heuss nicht auf den Spuren des Juristen Preuß; vielmehr trat er in die Fußstapfen des lutherischen Theologen Naumann.

2. Das Profil der Weimarer Regelungen zu Kirche und Schule

(1) Der Religionsunterricht war in Deutschland im 19. Jahrhundert zu einem tragenden Baustein im Gefüge des Staat-Kirche-Verhältnisses geworden. Durch den Zusammenbruch des Kaiserreichs und die Novemberrevolution 1918 fanden das landesherrliche Kirchenregiment und die herkömmliche Symbiose von Thron und Altar, genauer gesagt: von Thron und evangelischem Altar, ihr Ende. Die katholische Kirche war im Deutschen Reich vor 1918 nicht derart abhängig von der staatlichen Obrigkeit gewesen wie die evangelische. Gleichwohl mussten die Beziehungen zwischen dem Staat und den Kirchen nach dem Einschnitt von 1918 insgesamt völlig neu geordnet werden. Dies leistete die Weimarer Reichsverfassung. Ihre Bestimmungen zu Staat und Kirchen/Religionen und zu Kirche und Schule sind hier nicht umfassend wiederzugeben, weil lediglich ein Ausschnitt, der Religionsunterricht, im Fokus steht. Summarisch ist festzuhalten, dass Staat und Kirche einerseits formal voneinander getrennt wurden. Andererseits wollte man staatlicherseits den Status der Kirchen in der Gesellschaft stabilisieren und neu fundieren.

Teilweise geschah dies durch Maßnahmen, die nur als Überbrückung gedacht waren, wie etwa die finanziellen Staatsleistungen an die Kirchen. Nach der Abtrennung von Staat und Kirche sollten sie den Kirchen, besonders den evangelischen Kirchen helfen, sich institutionell auf eigene Füße zu stellen. Gemäß Art. 138 Abs. 1 WRV standen diese direkten Finanztransfers unter dem Vorbehalt, beendet bzw. abgelöst zu werden. Das

364 Heuss, Friedrich Naumann, 3. Aufl. 1968, S. 498, vgl. S. 501.

Verfassungsgebot kehrt in Art. 140 GG wieder. Bekanntlich sind bis heute – zuletzt im Jahr 2020 – alle Bemühungen gescheitert, diese Ablösung zu realisieren.³⁶⁵

Hier zeigt sich brennglasartig, dass Staat und Kirche in Deutschland trotz der formalen Trennung sehr eng oder, kritisch gesagt, zu eng miteinander verknüpft blieben. Auf die Problematik war sofort nach der Verabschiedung der Weimarer Verfassung hingewiesen worden, und zwar von einem Autor, der keinesfalls als religions- oder kirchendistanziert einzustufen ist. Der Jurist Hans Nawiasky, der später an der bayerischen Verfassung des Jahres 1946 und am Herrenchiemseer Verfassungsentwurf für den westdeutschen Nachkriegsstaat mitwirkte, machte in seinem 1920 erschienenen Kommentar zur Weimarer Verfassung auf die Ambivalenz der Staatsleistungen an die Kirchen aufmerksam. Er merkte skeptisch an, durch die Weimarer Verfassung sei „die Freiheit der Kirche vom Staat, aber die Dienstbarkeit des Staates gegenüber der Kirche erreicht“ worden.³⁶⁶

(2) Abgesehen von allen sonstigen Teilfragen des Staat-Kirche-Verhältnisses: Was Kirche und Schule anbelangt, so hat die Weimarer Verfassung in *einer* Hinsicht Klarheit geschaffen: Sie beendete endgültig die geistliche Schulaufsicht. Diese durfte auch nicht mehr – wie es bis 1918 sehr häufig der Fall war – auf einem Umweg mithilfe der Beauftragung von Geistlichen durch die Schulbehörden bzw. durch den Staat stattfinden.³⁶⁷

(3) Zu einem anderen Ausschnitt des Themenkreises „Kirche und Schule“, der mit dem Religionsunterricht unmittelbar zusammenhängt, kam in Weimar indessen keine klare Lösung zustande: zur Streitfrage Konfessionsschule versus Gemeinschaftsschule. Die Weimarer Verfassung schrieb in Art. 146 vor, dass in Zukunft überkonfessionelle Schulen (= paritätische Schulen, Simultan- oder Gemeinschaftsschulen) die „Regel“ und der „Nor-

365 Der Entwurf eines Grundsatzgesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen vom 15.5.2020 – Deutscher Bundestag Ds. 19/19273 – wurde abgelehnt, ohne dass die Mehrheit des Bundestages eine Alternative vorlegte. Stattdessen beließ man alles beim Alten. In den Niederlanden waren solche Staatsleistungen im Jahr 1983 abgelöst worden; vgl. *van Bijsterveld*, in: *Kreß*, Religionsfreiheit als Leitbild, 2004, S. 247.

366 *Nawiasky*, Die Grundgedanken der Reichsverfassung, 1920, S. 146.

367 Vgl. *Helmreich*, Religionsunterricht in Deutschland, 1966, S. 121; *Richter*, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 10.

maltypus“ sein sollten.³⁶⁸ Auf den Wunsch von Eltern hin sollten aber unter einschränkenden Bedingungen Bekenntnisschulen errichtet werden dürfen; und es sollten bekenntnisfreie/weltliche Schulen möglich sein. Nawiasky meinte, die Weimarer Nationalversammlung habe sich ebenfalls an dieser Stelle dem Druck der Kirchen gebeugt: In der Sache sei es „praktisch kaum um bekenntnisfreie Schulen und Rücksichten auf [nichtreligiöse] Weltanschauungen, sondern um die konfessionelle Schule und den Einfluß der Kirchen“ gegangen.³⁶⁹

Jedenfalls erwachsen hier Unklarheiten. Laut Weimarer Verfassung musste die Einführung von Simultanschulen als Normaltypus durch ein Reichsgesetz geregelt werden. Bis dahin konnten bzw. sollten die bereits vorhandenen Konfessionsschulen fortexistieren³⁷⁰, wodurch zugleich deren konfessionelle Religionslehre gesichert war. Diese am Status quo ante 1918 ausgerichtete Übergangsbestimmung kommentierte Nawiasky dahingehend, hier gelange der zu große Einfluss der Kirchen „[b]esonders deutlich“ zum Ausdruck.³⁷¹ Aus der Perspektive der Kirchen selbst stellte sie einen überaus großen Erfolg dar.³⁷² Im Sinne der Kirchen war es zusätzlich günstig, dass die politischen Bemühungen um ein Reichsschulgesetz im Jahr 1927 endgültig scheiterten.³⁷³ Daher waren in Preußen im Jahr 1931/32 noch über 95 % der Volksschulen (Gesamtzahl: 33.479) Konfessionsschulen (23.152 evangelische, 8.723 katholische sowie 95 israelitische Bekenntnisschulen).³⁷⁴

(4) Die Vorgabe der Weimarer Verfassung, Einzelheiten zum Schulwesen und zu Kirche und Schule einem Reichsgesetz zu überlassen, schloss den Religionsunterricht ein. Einen Vorstoß, die Probleme des Religionsunterrichts mithilfe eines Reichsgesetzes zu klären, hatte Hugo Preuß

368 Vgl. hierzu auch Nawiasky, Die Grundgedanken der Reichsverfassung, 1920, S. 147.

369 Nawiasky, Die Grundgedanken der Reichsverfassung, 1920, S. 147; das Wort „nichtreligiöse“ ist im Zitat der Klarheit halber in Klammern ergänzt worden.

370 Vgl. Richter, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 624, S. 668.

371 Nawiasky, Die Grundgedanken der Reichsverfassung, 1920, S. 147.

372 Vgl. Richter, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 624.

373 Die Gesetzentwürfe und parlamentarischen Diskussionen zum Reichsschulgesetz sind dokumentiert in: Das Ringen um das sogenannte Reichsschulgesetz, 1956.

374 1.220 Volksschulen waren Simultan- und 289 Volksschulen waren weltliche Sammelschulen; vgl. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 6, 1981, S. 949.

bereits 1905/1906 unternommen. Seine Begründung war durchschlagend: Es ging ihm um Rechtssicherheit.³⁷⁵ Während der Verfassungsberatungen setzte er sich erneut für eine solche Lösung ein, und zwar zusätzlich aus pragmatischen Gründen. Durch die „Überweisung“ des Themas Religionsunterricht an ein Reichsgesetz wollte er es aus den ausufernden Grundrechtsdebatten heraushalten, die sich in der Nationalversammlung als Belastung abzeichneten.³⁷⁶ In dieser Hinsicht scheiterte Preuß; der Religionsunterricht geriet in der Nationalversammlung in den Strudel der Grundrechtskontroversen. Zwar wurde die von Preuß favorisierte Lösung – letztliche Klärung des Themas durch ein Reichsgesetz – trotzdem aufrechterhalten; sie findet sich in Art. 146 Abs. 2 S. 3 WRV. Das Reichsgesetz kam aber nie zustande. Im Schulalltag blieb es in der Weimarer Republik daher bei der Praxis aus der Kaiserzeit, nämlich der herkömmlichen konfessionellen Religionslehre, die zumeist in den Konfessionsschulen, ansonsten aber auch in den – wenigen – Gemeinschaftsschulen unterrichtet wurde.

Zusammengefasst besagte die Weimarer Reichsverfassung zum Religionsunterricht mithin Folgendes:

- Der Religionsunterricht erhielt in Art. 149 Abs. 1 WRV eine Verfassungsgarantie, aufgrund derer er künftig in den Gemeinschaftsschulen erteilt werden sollte, die perspektivisch der Normaltypus werden sollten. Die bisherigen Konfessionsschulen sollten dem Willen des Weimarer Verfassungsgebers gemäß auslaufen.
- In der Übergangszeit, bis zum Inkrafttreten eines Reichsgesetzes zur Gemeinschaftsschule und zum Schulwesen, blieben die Konfessionsschulen und der in ihnen erteilte Religionsunterricht in der traditionellen Form erhalten.
- Für die Kirchen bedeutete der fortbestehende konfessionelle Religionsunterricht eine – starke – Kompensation dafür, dass ihnen die geistliche Schulaufsicht entzogen worden war. Sie durften in staatlichen Schulen unverändert über den Religionsunterricht bestimmen und hierdurch in das öffentliche Schulwesen hineinregieren.
- Der Preis, den die Weimarer Verfassung für diesen Kompromiss – den „Weimarer Schulkompromiß“ – zu zahlen hatte, bestand darin, dass sie selbstwidersprüchlich wurde. Die Trennung von Kirche und Schule, die 1918 eigentlich angestrebt worden war, war nicht zuletzt

375 S. oben S. 81.

376 Vgl. *Richter*, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 287, S. 329 f.

durch die Verfassungsgarantie des Religionsunterrichts konterkariert, ja „nachdrücklich verworfen“³⁷⁷ worden.

3. Einflussnahmen der Kirchen schon auf die Verfassungsbestimmungen von 1919

(1) Die für die Kirchen recht günstigen Ergebnisse, die in den Weimarer Verfassungsverhandlungen zum Staat-Kirche-Verhältnis und zum Religionsunterricht erzielt worden waren, erklären sich nicht zuletzt dadurch, dass es ihnen gelang, die Öffentlichkeit zu mobilisieren. Die Begleitumstände und Abläufe, unter denen 1919 in Weimar und 1948/1949 in Bonn zum Religionsunterricht diskutiert wurde, ähneln einander; „Bonn“ stellt geradezu eine Wiederkehr dessen dar, was sich in „Weimar“ ereignet hatte.

Schon in Weimar war – wie später in Bonn – der Religionsunterricht erst spät auf die Tagesordnung gelangt.³⁷⁸ Und: Beide Male drohte an dem Themenfeld Staat–Kirche–Schule, insbesondere auch Konfessionsschulen–Religionsunterricht, die Verabschiedung der ansonsten bereits fertiggestellten Verfassungen im letzten Augenblick zu scheitern. In Weimar musste zu ihm noch am 31. Juli 1919, also am Tag der Schlussabstimmung über die Annahme der Verfassung, verhandelt werden.³⁷⁹ Die durchaus dramatischen Vorgänge in Bonn sind voranstehend wiedergegeben worden.³⁸⁰ Nachfolgend wird der Blick darauf gelenkt, wie die beiden Kirchen vor Beginn der Weimarer Verfassungsberatungen sowie in ihrem Verlauf auf die Politik öffentlichen Druck ausübten.

(2) Zur evangelischen Seite: Die evangelischen Kirchen insistierten darauf, dass sowohl der konfessionelle Religionsunterricht als auch die christlichen Schulen bzw. die Bekenntnisschulen nach dem Ende des Kaiserreichs fortgeführt würden. Eine evangelische Massenpetition, die die Beibehaltung des bisherigen Religionsunterrichts verlangte, wurde 1919 von ca. 8 Millionen Unterschriften unterstützt.³⁸¹ Schon bevor die Nationalver-

377 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 6, 1981, S. 948.

378 Zu Bonn s. oben S. 94 f.; zu Weimar vgl. Richter, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 268.

379 Vgl. Richter, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 609, S. 616; ausführlich S. 562 ff., S. 593 ff., S. 616 ff.

380 S. oben S. 97 ff.

381 Vgl. Richter, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 59 Fn. 162; Friedrich, in: Brakelmann/Friedrich/Jähnichen, Auf dem Weg zum Grundgesetz, 1999, S. 112.

sammlung zusammengetreten war, hatten die Kirchen den Religionsunterricht zum überragend wichtigen Thema erhoben. Im vornehmlich protestantischen Preußen hatte ein ministerieller Erlass am 29. November 1918 bestimmte Einschränkungen verfügt: Schulgebete sollten nicht länger obligatorisch sein, Lehrer nicht mehr zum Religionsunterricht verpflichtet werden dürfen und Kinder aus Dissidentenfamilien nicht länger dazu gezwungen werden, am Religionsunterricht teilzunehmen.³⁸² Hiermit ging Preußen nicht so weit wie der Stadtstaat Hamburg, der den Religionsunterricht zeitweise vollständig abschaffte.³⁸³ Der preußische Erlass wollte die persönliche Glaubens- und Gewissensfreiheit sichern. Aufgrund der kirchlichen Proteste wurde er am 18. Dezember 1918 in einer Ausführungsbestimmung sogar abgemildert. Außerdem betonte das Ministerium ausdrücklich, durch ihn solle keinesfalls „ein antireligiöser Gewissensdruck ausgeübt werden“³⁸⁴. Trotzdem ließ sich der kirchliche Widerspruch nicht besänftigen; im Gegenteil. In einer weit verbreiteten kirchlichen Publikation nannte der Beauftragte der evangelischen Kirchen Otto Dibelius (1880–1967) den Erlass ein „Attentat auf die Grundlagen unserer christlich-deutschen Kultur“. Dibelius erinnerte an den Bismarck'schen Kulturkampf und rief dazu auf, dass nun die Kirche ihrerseits gegen den Staat in einen Kulturkampf eintreten solle:

„Eine Regierung aber, die das Recht unseres Glaubens auf unserer Kinder Leben antastet, darf sich nicht wundern, wenn wir die kirchlich Gesinnten zum Kampf aufrufen – solange der Religionserlaß nicht zurückgezogen wird. Einst hat Rudolf Virchow das Wort vom ‚Kulturkampf‘ geprägt [...] Wir nehmen das Wort auf in neuem Sinne. Was man jetzt entfesselt hat, ist ein Kampf gegen die Grundlagen der christlich-deutschen Kultur. Wir treten ein in diesem Kampf als Kämpfer für dieses von den Vätern ererbte heilige Gut. Wir erheben den alten Kreuzfahrerruf: ‚Gott will es! Gott will es!‘“³⁸⁵

382 Vgl. *Richter*, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 11.

383 Vgl. *Hering*, in: *Brakelmann/Friedrich/Jähnichen*, Auf dem Weg zum Grundgesetz, 1999, S. 131; ferner *Richter*, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 268.

384 So die „Näheren Anweisungen zur Durchführung des Erlasses vom 29.11.1918“, zit. nach *Richter*, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 15 Fn. 89.

385 *Dibelius* in den „Mitteilungen“, die vom Evangelischen Oberkirchenrat bzw. von den von ihm beauftragten „Vertrauensmännern“ verbreitet wurden, zit. nach *Richter*, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalver-

(3) Genauso wie die evangelische Kirche verfuhr die katholische Kirche: Sie mobilisierte die Öffentlichkeit; ihre Repräsentanten äußerten sich in scharfer Form. Hiermit verstärkte sie in Preußen den evangelischen Widerstand. In einem Hirtenschreiben schrieben die preußischen katholischen Bischöfe im Dezember 1918:

„merket wohl auf, geliebte Diözesanten, das allerschlimmste ist dieses: aus den Schulen schwindet jegliche Religion. [...] Für das wichtigste Erziehungs- und Unterrichtsfach gibt es im Schulplan keinen, gar keinen Platz mehr.“

Die Bischöfe listeten weitere Beispiele für „das frevelhafte Unrecht“ und „gottlose Rechtsverletzungen“ in Preußen auf, um zu resümieren: „Katholisches Volk, wir rufen dich feierlich zum Zeugen: Schreit ein solches Unrecht nicht wahrhaft zum Himmel auf?“³⁸⁶

Ähnlich wie in Preußen war in Bayern von der Regierung des Ministerpräsidenten Kurt Eisner der Religionsunterricht zwar nicht als solcher abgeschafft oder ausgesetzt worden³⁸⁷; aber man hob die Teilnahmepflicht aller Schüler auf. Im neuen Staatsgrundgesetz der Republik Bayern vom 4. Januar 1919 lautete Art. 15:

„Das Unterrichtswesen ist eine staatliche Angelegenheit. Die Erteilung des Religionsunterrichts obliegt den Glaubensgesellschaften. Staatliche Lehrpersonen können zur Erteilung des Religionsunterrichts nicht gezwungen werden; die Erziehungsberechtigten können von Staatswegen nicht gezwungen werden, die ihnen anvertraute Jugend zur Teilnahme am Religionsunterricht oder an religiösen Übungen anzuhalten.“

Hiermit fand sich der bayerische katholische Episkopat nicht ab. Er nannte die Möglichkeit, Kinder vom Religionsunterricht abmelden zu dürfen, eine „kulturkämpferische Gewalttat“ des Staates „gegen Religion und Kirche“³⁸⁸. Der Münchner Erzbischof Faulhaber kommentierte eine Verordnung zum Religionsunterricht vom 29. Januar 1919, die im Einklang mit

sammlung, 1996, S. 16. Zur großen Breitenwirksamkeit der „Mitteilungen“ vgl. *Stupperich*, Otto Dibelius, 1989, S. 80, S. 102.

386 Hirtenschreiben der preußischen Bischöfe vom 20.12.1918, in: *Ritter/Miller*, Die deutsche Revolution 1918/1919, 1975, S. 285.

387 Dass die preußischen Bischöfe in dem voranstehend wiedergegebenen Zitat beklagten, in Preußen habe der Religionsunterricht „gar keinen Platz mehr“, stimmte mit den Tatsachen nicht überein.

388 Zit. nach *Dreier*, Kirche ohne König, 2020, S. 142.

Art. 15 des neuen Staatsgrundgesetzes stand, in einem Hirtenbrief dahingehend, sie sei schlimmer als die Ermordung der unschuldigen Kinder durch König Herodes:

„Am letzten Montag ist im Volksstaate Bayern eine Verordnung ergangen, die vor dem Richterstuhl Gottes schwerer wiegt als der Blutbefehl des Herodes. Durch eine Verordnung des Unterrichtsministers wurde der Religionsunterricht in allen bayerischen Schulen als Pflichtfach abgesetzt und als Wahlfach der Willkür der Eltern und Vormünder ausgeliefert“³⁸⁹.

Die Eltern, die ihre Kinder vom Religionsunterricht abmeldeten, waren Faulhaber zufolge von den Sakramenten auszuschließen. Dies gelte auch für den Fall ihres Todes. Ihre Kinder sollten nicht mehr zur Firmung zugelassen werden.³⁹⁰

(4) Als über das Staat-Kirche-Verhältnis, die Konfessionsschule und den Religionsunterricht dann in der Weimarer Nationalversammlung verhandelt wurde, besaß die katholische Kirche eine überaus starke Position, da ihr Sprachrohr die Zentrumspartei war. Während der abschließenden parlamentarischen Beratungen kam dem Zentrum im Sommer 1919 eine Schlüsselrolle zu, nachdem sich die DDP aus der Regierung zurückgezogen hatte. Die Ansprüche der evangelischen Kirchen auf Besitzstandswahrung waren in der Nationalversammlung zuvor vor allem von der Deutschnationalen Volkspartei (DNVP) vertreten worden.³⁹¹ Schließlich machte sich jedoch zusätzlich der DDP-Politiker Friedrich Naumann, der evangelischer Pfarrer gewesen war, zum Anwalt evangelischer kirchlicher Interessen.³⁹² Er ergriff die Initiative, dass die Weimarer Reichsverfassung einen sehr ausführlichen Grundrechtsteil erhalten sollte, der den Religionsunterricht einschloss, wohingegen Hugo Preuß die Verfassungs-, namentlich die Grundrechtsdebatten von solchen speziellen Fragen nicht überfrachtet sehen wollte. Die letztere Ansicht teilte der prominente Kirchenhistoriker Adolf von Harnack (1851–1930), den die Reichsregierung

389 *Faulhaber*, zit. nach *Dreier*, Kirche ohne König, 2020, S. 143.

390 Vgl. *Dreier*, Kirche ohne König, 2020, S. 143.

391 Vgl. *Richter*, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 110 f.; dort auch Näheres zu den personellen Verflechtungen zwischen der evangelischen Kirche und der DNVP. Als evangelische Verbindungsperson zur DNVP fungierte Otto Dibelius.

392 Vgl. *Richter*, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 320 ff., S. 324 ff.; allgemein S. 460 ff., 616 ff., S. 639 ff.; *Heuss*, Friedrich Naumann, 3. Aufl. 1968, S. 497 ff., S. 505 ff., bes. S. 509.

als sachverständigen Berater in die Weimarer Verhandlungen entsandt hatte.³⁹³ Im Ergebnis brachen durch die Debatten zu Kirche und Schule einschließlich des Themas Religionsunterricht in den Weimarer Verfassungsberatungen Irritationen auf, die als ihre „Grundrechtskrise“³⁹⁴ in die Rechtsgeschichte eingegangen sind.

4. Exponierte Sonderstellung des Religionsunterrichts bereits in der Weimarer Verfassung?

(1) Ungeachtet aller Einwände gelang es den Kirchen in Weimar, für den Religionsunterricht eine Verfassungsgarantie zu erreichen. Hierzu ist bemerkenswert, dass dies in der Weimarer Verfassung im Vergleich zum späteren Bonner Grundgesetz nur in abgeschwächtem Maß geschah. Im Jahr 1919 war ihm noch keine derart exponierte Ausnahme- oder Sonderstellung zugestanden worden wie später im Grundgesetz.

In den Bonner Grundrechtskatalog ist die Institutsgarantie des Religionsunterrichts systemwidrig hineingeschrieben worden. An sich hatte der Parlamentarische Rat nur die individuellen Schutz- und Freiheitsrechte bzw. die klassischen Abwehrrechte gegen den Staat im Grundrechtsteil verankern wollen.³⁹⁵ Demgegenüber waren in die Weimarer Verfassung soziale und kollektive Grundrechte aufgenommen worden. Zudem enthielt sie als Äquivalent zu den kulturellen und bildungsbezogenen Grundrechten einschließlich des Religionsunterrichts eine Lebensordnung zu Arbeit und Wirtschaft.³⁹⁶ Zu einem solchen Schritt fand sich der Bonner Parlamentarische Rat – wie oben wiedergegeben – nicht bereit.

Es kommt hinzu, dass die Weimarer Verfassung den Religionsunterricht nicht so ausschließlich und isoliert hervorgehoben hat wie später das Grundgesetz. In der Bonner Verfassung hat er eine Alleinstellung erlangt, weil er das einzige Schulfach ist, das von ihr erwähnt wird. Anders die Weimarer Verfassung: In Art. 148 Abs. 3 WRV werden ebenfalls der Arbeitsunterricht und die Staatsbürgerkunde als Schulfächer erwähnt – und zwar als obligatorische Unterrichtsfächer, wohingegen der Besuch des

393 Vgl. *Richter*, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 337, S. 340 f.

394 *Richter*, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 494, S. 519.

395 S. oben S. 101 f.

396 Vgl. Art. 151 ff. WRV; hierzu *Anschutz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Auf. 1933, S. 697.

konfessionellen Religionsunterrichts aufgrund der persönlichen Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäß Art. 149 Abs. 2 WRV freiwillig blieb. Die Initiative für das Fach Staatsbürgerkunde, das die rechtlich-ethischen Grundlagen des Staates vermitteln sollte, war namentlich von Gustav Radbruch (1878–1949) ausgegangen.³⁹⁷

(2) Wichtig ist ferner, dass gemäß Art. 148 Abs. 1 und Abs. 2 WRV die Schule als Ganze quer durch die verschiedenen Unterrichtsfächer politisch-ethische Orientierungsfunktionen übernehmen sollte – bezogen auf Völkerverständigung und Toleranz – und dass ihr als Ganzer die Aufgabe staatsbürgerlicher Bildung zufiel.³⁹⁸ Auf diese Weise hat die Weimarer Verfassung den im 19. Jahrhundert verwurzelten und noch heute nachwirkenden Gedanken zurückgewiesen, es sei die Aufgabe speziell des Religionsunterrichts, den Schülern die sittlichen Grundlagen des Gemeinwesens zu vermitteln.³⁹⁹

5. Das Zugeständnis der kirchlichen „Grundsätze“

(1) Im Ergebnis hatte der Religionsunterricht in der Weimarer Verfassung mithin keine so exponierte Sonderrolle erhalten wie danach in Bonn. In einem anderen Punkt ähneln sich die Bonner und Weimarer Regularien. In beiden Fällen ist die auf ihn bezogene Normierung auf die beiden christlichen Großkirchen zugeschnitten worden. Bei den Bonner Verfassungsberatungen wurde dies zunächst sogar begrifflich zum Ausdruck ge-

397 Vgl. *Richter*, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 367 Fn. 417. – Dreißig Jahre später, im Jahr 1948, kam Radbruch auf dieses Anliegen zurück; vgl. *Radbruch*, in: SJZ 1948, Sp. 425. In der Bundesrepublik wird das Fach in veränderter Form unterrichtet – als Gemeinschaftskunde, Sozialkunde, Politik oder unter anderen Bezeichnungen –, ohne dass es im Bonner Grundgesetz als solches genannt worden ist.

398 Vgl. *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Aufl. 1933, Art. 148, S. 687 f.

399 Ein Beleg für heutige Äußerungen: Der für Verfassungs- und Religionsfragen zuständige Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble meinte unter Bezug auf den Religionsunterricht: „der Staat hofft auf die wert- und gemeinschaftsbildenden Kräfte aller hier vertretenen Religionen im gemeinsamen Interesse unserer Gesellschaft“; *Schäuble*, zit. nach *Deckers*, Vorbild Weimar. Das Arrangement von Staat und Kirche in Deutschland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 11.8.2009, S. 8; vgl. *Schäuble*, in: ZEE 2008, Sonderheft, 85; ähnlich *Ogorek*, in: *Pirson* u.a., Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 3. Aufl. 2020, S. 1801 f. Rdnr. 1.

bracht, indem seine Durchführung überhaupt nur nach den „Grundsätzen der Kirchen“ erfolgen sollte.⁴⁰⁰ Später korrigierte der Parlamentarische Rat diese andere Religionen diskriminierende Engführung. Er übernahm die alte Weimarer Formulierung – Realisierung des Religionsunterrichts nach den „Grundsätzen der Religionsgemeinschaften“ –, womit er dem religiösen und weltanschaulichen Pluralismus Rechnung trug. Die Weimarer Verfassung war in ihrer Bejahung des Pluralismus sehr weit gegangen, weil sie in Art. 137 Abs. 7 klargestellt hatte, dass ebenfalls nicht- oder nachreligiöse Weltanschauungsgemeinschaften den Kirchen gleichgestellt sind.

Der weite Horizont und die Pluralismusoffenheit der Weimarer Vorgaben sind bis heute wegweisend. Entstehungsgeschichtlich hatten jedoch auch in Weimar für den Religionsunterricht praktisch nur die Kirchen eine Rolle gespielt, die ihrerseits um ihren gesellschaftlich dominierenden Status bangten und um ihre tradierten Privilegien kämpften. Besonders für die evangelischen Kirchen war die Ausgangslage sehr schwierig, weil nach dem Rücktritt des Kaisers und der anderen Monarchen die Symbiose von Thron und Altar zusammengebrochen war. Es kam hinzu, dass das Ansehen der evangelischen Kirchen in der kritischen Öffentlichkeit, besonders in der Lehrerschaft, aufgrund ihrer traditionellen Ausrichtung auf den Obrigkeitsstaat schwer beeinträchtigt war.⁴⁰¹ Umso mehr kämpften die Kirchen um die Wahrung ihrer Interessen.

Sachlich und terminologisch gelangte bereits in Weimar die Fokussierung des in der Verfassung abgesicherten Religionsunterrichts auf die Kirchen dadurch zum Zuge, dass er nach den kirchlich-religiösen „Grundsätzen“ zu erteilen sei. Um den Terminus war hart gerungen worden. Die Kirchen hatten hinnehmen müssen, dass in den öffentlichen Schulen der Religionsunterricht unter staatlicher Aufsicht steht. Die katholische Zentrumsparterie hatte eigentlich in den Verfassungstext schreiben wollen, dass die Kirchen das Recht der „Leitung“ des schulischen Religionsunterrichts – als Äquivalent: kirchliche „Aufsicht“ über ihn – besäßen. Eine solche weitgehende Forderung erwies sich als nicht durchsetzbar.⁴⁰² Zur Absiche-

400 S. oben S. 95 f., S. 101.

401 S. oben S. 62, S. 71 u. passim.

402 Vgl. *Richter*, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 395, S. 483 mit Fn. 1030. – Auch im Entwurf zum Bonner Grundgesetz hieß es aufgrund der Interventionen der Kirchen zunächst, Religionsunterricht solle unter kirchlicher „Aufsicht“ sein. Der Redaktionsausschuss des Parlamentarischen Rates erinnerte daran, eine solche Formulierung sei in die Weimarer Verfassung nicht aufgenommen worden; und er warnte, der Reli-

rung des kirchlichen Einflusses wurden dann die Termini „in Übereinstimmung mit den Lehren und Satzungen der betreffenden Religionsgemeinschaften“ sowie „nach ihren Grundsätzen“ erwogen. Die katholische Zentrumsparterie erklärte sich mit den Worten „Lehren und Satzungen“ einverstanden; denn hierdurch werde indirekt die *missio canonica* abgesichert.⁴⁰³ Später einigte man sich auf den Term „Grundsätze“.⁴⁰⁴ Damit war es dem Zentrum bzw. der römisch-katholischen Kirche im Ergebnis gelungen, sich einen doppelten Zugriff auf den Religionsunterricht zu sichern:

- personbezogen: Mithilfe der *missio canonica* konnte die Kirche die einzelne Lehrkraft direkt beauftragen⁴⁰⁵;
- inhaltlich: Die Kirchen sollten weiterhin „das Recht haben, diesen Religionsunterricht nach der Richtung hin zu beaufsichtigen, ob ihr Lehrgut wirklich an die Kinder herangebracht wird“⁴⁰⁶.

Bereits im 19. Jahrhundert war die *missio canonica* der harte Kern der katholischen Ansprüche gewesen.⁴⁰⁷

(2) Indessen wurden auf diese Weise Auslegungs- und Anschlussprobleme vorprogrammiert. Erhebliche Verlegenheiten ergaben sich für die evangelischen Kirchen, die sich der auf die katholische Kirche zugeschnittenen *missio canonica*-Regelung anpassen mussten. Im 19. Jahrhundert hatte man es auf evangelischer Seite vermieden, derartige Lehrbefugnisse zu erteilen, weil dies im Widerspruch zur evangelischen Lehre vom Priestertum aller Gläubigen stand.⁴⁰⁸ Als die Weimarer Verfassung beraten wurde, äußerte auch Friedrich Naumann Bedenken. Da er selbst evangelischer Pfarrer gewesen war, war ihm der evangelische Standpunkt wohl bekannt, der seit der Reformation eine kirchliche geistliche, autoritative Hierar-

gionsunterricht drohe hierdurch klerikalisiert zu werden; vgl. Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 5, 1993, S. 881.

403 Vgl. Richter, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 395.

404 Vgl. Richter, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 476 f., S. 483 f.

405 Der Zentrumsabgeordnete Mausbach sprach von der Sicherstellung des „kirchlichen Lehrauftrages für den katholischen Religionslehrer“; Mausbach, zit. nach Richter, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 483 Fn. 1030.

406 Brockmann (Zentrumsparterie), in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 1361.

407 S. oben S. 48, S. 73 f.; vgl. Mückl, in: Ohly/Haering/Müller, Rechtskultur und Rechtspflege in der Kirche, 2020, S. 484.

408 S. oben S. 75.

chie ablehnte. Abgesehen von dem Grundsatzproblem, der Inkompatibilität mit den Grundüberzeugungen der evangelischen Theologie, wurde befürchtet, die Anbindung der Religionslehrkräfte an eine kirchliche Beauftragung drohe zum Einfallstor für neue Kontroversen zwischen dem konservativen und dem liberalen Flügel des Protestantismus zu werden.⁴⁰⁹ Letztlich dauerte es sehr lange, bis die evangelischen Kirchen flächendeckend dazu übergingen, solche Lehrbefugnisse zu erteilen. Selbst in den 1950er Jahren war dies noch nicht der Fall.⁴¹⁰ Im Stadtstaat Hamburg wird die Beauftragung evangelischer Lehrkräfte durch die dortige evangelisch-lutherische Kirche (Nordkirche) erst seit 2019/2020 eingeführt.⁴¹¹ Mit dem Terminus „Grundsätze“ einschließlich der hiermit verknüpften Implikationen hat sich für den Religionsunterricht an Schulen ausgerechnet die römisch-katholische Konzeption durchgesetzt.

(3) Ein weiteres Anschlussproblem lautete und lautet bis heute: Wie soll der Staat, der rechtlich der Veranstalter des Religionsunterrichts ist, seinerseits mit der Bindung an die Grundsätze der betreffenden Kirche oder Religionsgemeinschaft umgehen? In dieser Hinsicht lohnt die Lektüre des klassischen, von Anschütz verfassten Kommentars zur Weimarer Verfassung. Er umschrieb das Postulat der Übereinstimmung mit den kirchlich-religiösen Grundsätzen mit den Worten, der Religionsunterricht habe „in konfessioneller Positivität und Gebundenheit“ zu erfolgen.⁴¹² Diese Formulierung ist im einschlägigen Schrifttum und in der Rechtsprechung geradezu zum geflügelten Wort geworden. Anschütz selbst legte das Postulat der „Übereinstimmung mit den Grundsätzen“ weltlich-liberal aus. Er unterstrich, dass die staatliche Schulverwaltung für dessen Realisierung verantwortlich sei, stellte jedoch klar: „aber nicht den Religionsgesellschaften verantwortlich!“⁴¹³ Sodann arbeitete er heraus: Es „bleibt ihrem Ermessen überlassen“, wie sich die staatliche Verwaltung der Übereinstimmung mit den fraglichen Grundsätzen vergewissere „und mit welchen

409 Vgl. Richter, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 399 f.; ebd. S. 395 mit Fn. 558: Naumann sah im Terminus „Satzungen“ (bzw. später: „Grundsätze“) ein Zugeständnis an die Zentrumsparthei und an die katholische *missio canonica*, das unvermeidlich gewesen sei.

410 S. oben S. 75.

411 Vgl. Lein u.a., in: hIz 2021, H. 3–4, 33.

412 Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Auf. 1933, Art. 149, S. 691.

413 Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Auf. 1933, Art. 149, S. 691. Das ungewöhnliche, bei Anschütz ganz selten verwendete Ausrufungszeichen findet sich im Original.

Mitteln sie die Wahrung der Übereinstimmung sichern will“⁴¹⁴. Und nicht zuletzt hob er hervor, es sei unzulässig, Lehrkräfte auf ihre Überzeugung und Gesinnung zu prüfen: „Doch dürfen die Staatsbehörden nicht den Inhalt der religiösen Überzeugungen des Lehrers durch inquisitorisches Ausfragen erforschen“⁴¹⁵.

D.h., die harte Grenze für Nachprüfungen von Religionslehrkräften war ihre persönliche Glaubens-, Überzeugungs- und Gewissensfreiheit. Hierfür berief sich Anschütz auf Art. 136 WRV. Behörden besitzen keinerlei Befugnis zur Ausforschung von Überzeugungen.⁴¹⁶ Angesichts dieser Grenzlinie zog er es noch nicht einmal theoretisch in Betracht, dass oder wie Kirchen oder Religionsgesellschaften Lehrkräfte, die dann vom Staat einzustellen und zu beschäftigen seien, auf ihre individuelle Überzeugung oder ihren Lebenswandel hin überprüfen dürften. Faktisch war die Mitwirkung der Kirchen beim Religionsunterricht in der Weimarer Republik je nach Land im Übrigen sehr unterschiedlich geregelt. So wurden für den evangelischen Religionsunterricht „[k]eine kirchliche Mitwirkung und keine Einsichtsrechte [...] in Anhalt, Braunschweig, Lippe, Sachsen, Schaumburg-Lippe und in den Hansestädten gewährt“⁴¹⁷. Auf jeden Fall zeigt sich der Interpretationskonflikt,

- ob das Wort „Grundsätze“ gemäß römisch-katholischer Logik eine Unterordnung unter kirchliche Hierarchie und Autorität meint
- oder ob es rechtsstaatlich weltlich-liberal auszulegen ist.

Das seit 1919 virulente Problem bricht heute neu und verstärkt auf.⁴¹⁸ Die Bonner Verfassungsberatungen haben zu ihm keine Klärung erbracht. Der

414 Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Auf. 1933, Art. 149, S. 691; vgl. Richter, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 666.

415 Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Auf. 1933, Art. 149, S. 691 Fn. 2.

416 Vgl. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Auf. 1933, Art. 136, S. 627 Fn. 1. Konkret bezog sich Anschütz' Aussage auf Lehrer / Religionslehrer in den Konfessionsschulen, die gemäß Weimarer Verfassung bis zum Inkrafttreten eines Reichsgesetzes weiterbestehen durften. Ein für eine Konfessionsschule einzustellender Lehrer musste konfessionellen Religionsunterricht erteilen können. Anschütz zufolge durfte er aber nur formal nach seiner Konfessionszugehörigkeit gefragt werden. Aufgrund des Vorrangs der Reichsverfassung gelte dies auch, wenn landesrechtliche Normen oder z.B. ein Konkordat (Bayernkonkordat von 1924) anderes besagten.

417 Geißler, Schulgeschichte in Deutschland, 2. Aufl. 2013, S. 461.

418 S. unten S. 151 ff. u. passim.

zu dem Thema tonangebende Abgeordnete Heuss lehnte sich kurzerhand an die kirchlichen Sichtweisen an.⁴¹⁹

6. Ein Thema der Weimarer Nationalversammlung: Religionskunde als Alternative

(1) Generell war in der Weimarer Nationalversammlung das Thema Religionsunterricht umfassender und substanziierter diskutiert worden als später in Bonn. In die Beratungen des Jahres 1919 war der Gedanke eingebracht worden, für die Schulen anstelle des konfessionellen einen „undogmatischen“ bzw. einen nichtdogmatischen, religionsgeschichtlich zugeschnittenen Religionsunterricht vorzusehen.

In den damals zurückliegenden Jahrzehnten hatten sich die diesbezüglichen Anstöße sehr verstärkt.⁴²⁰ In der Nationalversammlung plädierten insbesondere Abgeordnete der DDP für diese Lösung.⁴²¹ Doch auch Sozialdemokraten sprachen sich dafür aus, dass in der Schule anstelle des kirchlich orientierten Unterrichts die Befassung mit „interkonfessionellen, ethischen und philosophischen Fragen“ sowie mit Religions- und Kulturgeschichte zu erfolgen habe.⁴²² Der evangelische Kirchenhistoriker Adolf von Harnack, der die Nationalversammlung beriet, bekundete Sympathie, wandte aber ein, der Vorschlag sei praktisch nicht realisierbar, vor allem weil die Lehrkräfte überfordert würden.⁴²³

Vergleichbar hatte sich Ernst Troeltsch, der Vordenker des liberalen Kulturprotestantismus, geäußert. Während der Weimarer Beratungen war er im preußischen Kultusministerium für Schul- und Kirchenfragen als Unterstaatssekretär bzw. als parlamentarischer Staatssekretär zuständig. Er gehörte der DDP an. Die Idee eines nichtkirchlichen Religionsunterrichts hielt er für sachlich durchaus überzeugend, jedoch für faktisch nicht um-

419 Vgl. Heuss, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 1370.

420 S. oben S. 78 ff. u. passim.

421 Vgl. Richter, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 374 f., S. 378 f.

422 Wiedergabe eines Votums der Mehrheitssozialisten bei Richter, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 370 f. Fn. 432.

423 Vgl. Richter, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 381.

setzbar, letztlich weil eine solche Reform am Widerspruch der Kirchen scheitern müsse.⁴²⁴

Eindeutig und präzise votierte der prominente Kieler evangelische Theologieprofessor Otto Baumgarten (1858–1934), der in Schleswig-Holstein für die DDP für die Weimarer Nationalversammlung kandidierte, auf seinem Listenplatz aber nicht zum Zuge kam. Im November 1918 sprach er sich für eine Entstaatlichung der Kirche und eine Entkirchlichung des Staates aus und zog die Konsequenz, in den Schulen sei künftig nichtkirchlicher nichtdogmatischer Religionsunterricht zu erteilen. Den Kirchen solle es gestattet werden, zusätzlich in begrenztem Maß konfessionellen Unterricht anzubieten. In den höheren Schulen solle im Übrigen staatsbürgerlicher Unterricht und Gesundheitsunterricht verpflichtend werden. Sein Vorschlag lautete:

„Die Religionsgemeinschaften haben keinerlei Einfluß auf den Schulbetrieb. Der Religionsunterricht in den öffentlichen Schulen dient nur der Bekanntmachung mit der Geschichte der Religion, während die Einführung in die besondere Konfession den Religionsgemeinschaften überlassen wird. Dagegen ist denselben eine bestimmte Zeit für ihren Konfessionsunterricht freizuhalten“⁴²⁵.

(2) In der DDP maß man dem nichtdogmatischen, religionsgeschichtlich bzw. religionswissenschaftlich fundierten Religionsunterricht als Diskussionsgegenstand einige Bedeutung zu. Einer derjenigen, die in der Weimarer DDP-Fraktion diese Option schließlich ablehnten, war Friedrich Naumann. Damit widersprach er seiner eigenen früheren Position, da er zuvor in Wahlveranstaltungen für einen „obligatorischen Unterricht in Religionskunde“ geworben hatte.⁴²⁶ In der Sache meinte er aber auch, die Voraussetzung für die Ablösung des Religionsunterrichts von den Kirchen sei das Vorhandensein einer überkonfessionellen „Staatsschulreligion“⁴²⁷; doch der „konfessionslose Staat“ kenne keine Staatsreligion.⁴²⁸

Naumanns Voten changierten erheblich. In der Nationalversammlung setzte er sich für eine Staatsreligion sogar ein. Denn seinen Vorstoß, einen

424 S. oben S. 64.

425 Baumgarten, zit. nach Schwöbel, in: Ziegert, Die Kirchen und die Weimarer Republik, 1994, S. 60.

426 Naumann, zit. nach Richter, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 399 Fn. 576.

427 Vgl. Richter, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 484 Fn. 1031.

428 Vgl. Naumann, Der Streit der Konfessionen um die Schule, 1904, S. 33 ff.

umfangreichen Grundrechtekatalog in die Verfassung hineinzuschreiben, begründete er mit der These, nach dem Ende des Kaiserreichs mit seiner Symbiose von Thron und Altar benötige der neue Staat „Weltanschauungsgedanken“. Es sei das „Bedürfnis nach einem Staatsbekenntnis“ vorhanden. Daher müsse die Verfassung einen „Volkskatechismus derjenigen Gesinnung, auf der der Staat beruht“, enthalten.⁴²⁹ Als einen solchen Volkskatechismus sah er die „volksverständlichen Grundrechte“ an, die ihm für die Verfassung vorschwebten.⁴³⁰

Hier hallen bei Naumann, dem früheren evangelisch-lutherischen Pfarrer, problematische Motive des protestantischen Etatismus und der lutherischen Staatsverklärung nach. Das Pathos seines Vorschlags zum Staatsbekenntnis, der an eine Liturgie erinnere, erzeugte in der Nationalversammlung ein äußerst geteiltes Echo.⁴³¹ Zu Naumann ergibt sich mithin ein zwiespältiges Bild. Eigentlich hatte er sich für einen nichtkirchlichen religionskundlichen Unterricht durchaus aufgeschlossen gezeigt. Gleichwohl setzte er sich – in dieser Hinsicht im Weimarer Parlament politisch letztendlich sehr erfolgreich – für den konfessionellen Unterricht ein, der unter der Aufsicht des Staates, aber gemäß den Vorgaben der Kirchen zu erteilen sei.

(3) Hauptsächlich waren es 1919 zwei Argumente, die bei den Abgeordneten gegen einen nichtkirchlichen überkonfessionellen, religionsgeschichtlichen oder -kundlichen Religionsunterricht durchschlugen:

- fehlende Lehrerausbildung,
- zu großer Widerstand der Kirchen.

Die beiden Einwände waren den damaligen Zeitumständen geschuldet, ohne *à la longue* in der Sache triftig zu sein. In Weimar ließ man die Idee eines unabhängig von den Kirchen realisierten Religionsunterrichts schließlich fallen. In Bonn wurde er noch nicht einmal ernsthaft erwogen. Stattdessen öffnete die Weimarer Verfassung aber eine andere Tür, die dann doch in diese Richtung wies. Sie schuf in Art. 149 Abs. 1 S. 1 die

429 Naumann in seiner programmatischen Rede im Verfassungsausschuss am 1. März 1919, zit. nach Heuss, Friedrich Nauman, 3. Aufl. 1968, S. 499 f.

430 Am 18. März 1919 legte Naumann dem Verfassungsausschuss einen „Versuch volksverständlicher Grundrechte“ vor; Heuss, Friedrich Naumann, 3. Aufl. 1968, S. 497.

431 Vgl. Heuss, Friedrich Naumann, 3. Aufl. 1968, S. 501. – Die ironisch-kritische Bemerkung, Naumanns Vorschlag trage religiös-liturgischen Charakter, stammte später von Rudolf Smend. Die liberale Politikerin Gertrud Bäumer (1873–1954) umschrieb die Reaktion der Parlamentarier mit dem Satz: „Den Juristen standen die Haare zu Berg“, zit. nach Dreyer, Hugo Preuß, 2018, S. 386 Fn. 201.

Möglichkeit, einen neuen Schultypus einzurichten, in dem kein konfessioneller Religionsunterricht mehr stattzufinden braucht, nämlich „bekenntnisfreie (weltliche) Schulen“. Die Option ist in Bonn in Art. 7 Abs. 3 S. 1 GG übernommen worden.

Diesem seit 1919 in den deutschen Verfassungen etablierten Schultyp könnte in Zukunft in der Bundesrepublik beträchtliche Bedeutung zukommen. Daher ist das Thema der bekenntnisfreien bzw. der weltlichen Schulen im Horizont von „Weimar“ und von „Bonn“ nun genauer zu betrachten.

7. Die Option der weltlichen Schule in der Weimarer Verfassung und im Grundgesetz

a) Die Weimarer Verfassungsnormen

(1) Schon in den Reformdebatten des 19. und des beginnenden 20. Jahrhunderts war der Gedanke herausgearbeitet worden, auf herkömmlichen konfessionellen Religionsunterricht könne und solle in „weltlichen“ Schulen verzichtet werden.⁴³² Seitdem sind weltliche Schulen und der Verzicht auf bekenntnishaften Religionsunterricht zum Tandem geworden – als modernes Spiegelbild des herkömmlichen Tandems von Konfessionsschulen und konfessionellem Religionsunterricht. In Weimar wurde der Korrelation, die zwischen weltlicher Schule und dem Verzicht auf obligatorische konfessionelle Religionslehre bestehen sollte, Verfassungsrang verliehen; und das Grundgesetz knüpfte hieran an. Terminologisch war in Art. 149 Abs. 1 S. 1 WRV von „bekenntnisfreien (weltlichen) Schulen“ die Rede; Art. 7 Abs. 3 GG spricht abgekürzt von „bekenntnisfreien Schulen“.

(2) Für die weltliche Schule hatte sich spätestens seit 1891 die SPD eingesetzt.⁴³³ In der Weimarer Republik behielt sie diese Präferenz bei, sodass der Erste Sozialdemokratische Kulturtag in Dresden 1921 folgende Resolution beschloss:

„Die sozialdemokratische Lehrer- und Elternschaft wird in den kommenden Schulkämpfen der drohenden Zersplitterung unseres Schulwesens den Gedanken der weltlichen Gemeinschaftsschule entgegen-

432 S. oben S. 80.

433 Vgl. *Richter*, Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, 1996, S. 73.

stellen. Nicht eine dogmatisch gebundene Schule, heiße sie nun Simultan-, Bekenntnis- oder Weltanschauungsschule, sondern die vom Geiste der Gemeinschaftsethik und Gemeinschaftskultur beseelte weltliche Schule ist die Schulart, welche die Sozialdemokratie fordert und fördert“⁴³⁴.

Die Resolution reagierte auf die Bestimmungen, die in der Weimarer Verfassung zum Schulwesen kodifiziert worden waren. Der Wortlaut der Verfassung konzentrierte sich auf die Volksschulen. Gemäß Art. 146 Abs. 1 WRV sollte die „gemeinsame Grundschule“, d.h. die Simultanschule / paritätische Schule / Gemeinschaftsschule, in Zukunft der Regelfall sein; für diese Schule war auch für die Zukunft konfessionelle Religionslehre vorgesehen. Ferner sollten laut Art. 146 Abs. 2 WRV dann, wenn Eltern dies beantragen und sie hierzu gleichsam einen lokalen Volksentscheid, „eine Art von Volksabstimmung“⁴³⁵ durchführen, weitere Schulen eingerichtet werden können: konfessionelle Bekenntnisschulen und nichtreligiöse Weltanschauungsschulen. Genauere Einzelheiten für diese in Art. 146 Abs. 2 WRV aufgeführten Schulen wurden einem Reichsgesetz überlassen. Bis dahin durfte bzw. sollte gemäß Art. 174 WRV der alte Zustand fortgelten, sodass flächendeckend zumeist Konfessionsschulen vorgehalten wurden.

Des Weiteren waren laut Art. 149 Abs. 1 S. 1 WRV religiös nicht gebundene / bekenntnisfreie / weltliche Schulen ohne Religionsunterricht möglich. Insofern war es der SPD gelungen, die weltliche Schule als solche im Verfassungstext zu verankern⁴³⁶, selbst wenn sie dort zunächst nur als Ausnahme vorgesehen war. Perspektivisch war man in der SPD der Meinung, die Simultanschule bzw. die interkonfessionelle „gemeinsame“ Schule, die die Weimarer Verfassung in Art. 146 Abs. 1 für die Zukunft als den Regelfall vorschrieb, werde letztlich den Weg zur tatsächlich weltlichen Schule bahnen, wodurch – so hieß es 1921 – auf Dauer „die Ausnahme zur Regel“ werden würde.⁴³⁷

434 Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Lehrer und Lehrerinnen Deutschlands, *Die weltliche Gemeinschaftsschule*, 1921, S. 39.

435 *Nawiasky*, *Die Grundgedanken der Reichsverfassung*, 1920, S. 147.

436 Vgl. *Richter*, *Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung*, 1996, S. 577 f., S. 607, S. 656 f.

437 So der SPD-Schulpolitiker *Lohmann*, zit. nach *Richter*, *Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung*, 1996, S. 632 Fn. 213. Ähnlich *Radbruch*, in: *Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Lehrer und Lehrerinnen Deutschlands, Die weltliche Gemeinschaftsschule*, 1921, S. 37 f.

(3) Ein Haken bestand darin, dass die Verfassungsbestimmung zur weltlichen oder bekenntnisfreien Schule nicht ganz eindeutig war; sie war – so sagte es auch der Entwurf für ein Reichsschulgesetz, den 1921 Innenminister Koch (DDP) initiiert hatte – „nicht zu unzweideutigem Ausdruck gelangt“⁴³⁸. Was war präzise unter der „bekenntnisfreien (weltlichen) Schule“ zu verstehen, die in Art. 149 WRV als diejenige Schulform erwähnt wurde, in der kein obligatorischer konfessioneller Religionsunterricht stattzufinden brauche? Wie verhielt sie sich zu den in Art. 146 WRV genannten Schulen einer Weltanschauung? Der SPD-Politiker Gustav Radbruch – Strafrechtsprofessor, Rechtsphilosoph und 1921/22 sowie 1923 Reichsjustizminister – systematisierte die Verfassungsvorgaben dahingehend, dass sie prinzipiell zwei Schulformen vorsähen, die sich jeweils in zwei Unterformen aufgliederten. Typisierend läuft Radbruchs Systematisierung auf Folgendes hinaus:

Schultypus 1: bekenntnisgebundene, trennende Schulformen:

- herkömmliches Modell: die Konfessions- oder Bekenntnisschule, also die geschlossen katholische oder geschlossen evangelische Schule mit entsprechendem konfessionellem Religionsunterricht;
- zusätzlich neues Modell: die Weltanschauungsschule als Schule, die unter bestimmten Voraussetzungen auf Elternantrag auf der Grundlage nicht- oder nachreligiöser Weltanschauungen errichtet werden kann;

Schultypus 2: bekenntnisübergreifende, alle Schüler einbindende Schulformen:

- das bereits bekannte und vorhandene Modell: die im Prinzip christliche Simultan- oder Gemeinschaftsschule mit getrenntem konfessionellem Religionsunterricht in verschiedenen Bekenntnissen;
- das neue Modell: die weltliche Gemeinschaftsschule oder „weltliche Schule“, die religiös neutral sein soll; in ihr wird kein konfessioneller Religionsunterricht erteilt.

Radbruch selbst präsentierte die zwei Schultypen / vier Subtypen im Schema rechts versus links: Als „rechts“ kategorisierte er die konfessionellen Bekenntnisschulen und als „links“ weltanschauliche Bekenntnisschulen; in der „Mitte“ zwischen rechts und links siedelte er erstens interkonfessio-

438 Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Art. 146 Abs. 2 der Reichsverfassung, zit. nach Das Ringen um das sogenannte Reichsschulgesetz, 1956, S. 51.

nelle paritätische bzw. simultane sowie zweitens weltliche Gemeinschaftsschulen an.⁴³⁹

Nachdem Radbruch dies auf dem SPD-Schulkongress 1921 vorgestellt hatte, ergänzte sein Nachredner vorsorglich, die durch die Verfassung neu eröffnete Option der weltlichen Gemeinschaftsschulen oder weltlichen Schulen sei nicht „gegen“ die Religion oder „gegen“ das Christentum gerichtet.⁴⁴⁰ Durch sie gelange vielmehr folgerichtig die weltanschauliche Neutralität des Staates zum Ausdruck, welcher das landesherrliche Kirchenregiment hinter sich gelassen hatte. Sie galten den Sozialdemokraten als institutionelle „Verwirklichung des Toleranzgedankens“⁴⁴¹.

Von einer derartigen Aufgliederung in vier Formen der Schule, wie Radbruch sie vor Augen geführt hatte, gingen ebenfalls die Entwürfe zum Reichsschulgesetz aus, die in den Jahren 1921 bis 1927 beraten wurden. Der Gesetzentwurf von 1921 differenzierte folgendermaßen:

- „1. Die Gemeinschaftsschule, das ist die für alle gemeinsame Volksschule, die Religionsunterricht im Sinne des Art. 149 Abs. 1 der Reichsverfassung erteilt.
2. Die Bekenntnisschule, die grundsätzlich zur Aufnahme von Schülern eines bestimmten Bekenntnisses dient und in diesem Bekenntnis lehrplanmäßigen Religionsunterricht im Sinne des Art. 149 Abs. 1 erteilt.
3. Die bekenntnisfreie Schule, die bekenntnismäßigen Religionsunterricht im Sinne von Art. 149 Abs. 1 nicht erteilt, und zwar
 - a) weltliche Schule, die ohne Einschränkung des Bekenntnisses oder der Weltanschauung zur Aufnahme aller Schüler dient,
 - b) Weltanschauungsschule, die grundsätzlich zur Aufnahme von Schülern bestimmt ist, die für eine bestimmte Weltanschauung erzogen werden sollen“⁴⁴².

439 Vgl. *Radbruch*, in: Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Lehrer und Lehrerinnen Deutschlands, *Die weltliche Gemeinschaftsschule*, 1921, S. 10.

440 *Arzt*, in: Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Lehrer und Lehrerinnen Deutschlands, *Die weltliche Gemeinschaftsschule*, 1921, S. 13.

441 *Arzt*, in: Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Lehrer und Lehrerinnen Deutschlands, *Die weltliche Gemeinschaftsschule*, 1921, S. 15.

442 Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Artikel 146 Abs. 2 der Reichsverfassung, in: *Das Ringen um das sogenannte Reichsschulgesetz*, 1956, S. 52. – Der spätere Gesetzentwurf von 1927 differenzierte genauso; vgl. *Das Ringen um das sogenannte Reichsschulgesetz*, 1956, S. 105.

Im Reichstag konnte man sich dann jedoch auf kein Gesetz einigen, vor allem weil die kirchlich gesonnenen politischen Kräfte nicht hinnehmen wollten, dass die Konfessionsschule relativiert bzw. im Ergebnis praktisch abgeschafft würde.⁴⁴³ Daher blieb es in der Weimarer Republik rechtlich beim Status quo ante 1919, also bei der Dominanz der Konfessionsschulen einschließlich herkömmlichem Religionsunterricht aus der Kaiserzeit.

b) Die Weimarer Verfassungswirklichkeit

Dennoch sind besonders in Preußen in den 1920er Jahren in begrenztem Umfang weltliche bekenntnisfreie Schulen ohne obligatorischen Religionsunterricht errichtet worden. Dies konnte aufgrund von Ministererlaubnis erfolgen.⁴⁴⁴ Zum Teil überschritten sie sich mit damaligen reformpädagogischen Versuchsschulen.⁴⁴⁵ Wichtig waren weltliche Schulen, weil sie als „Sammelschulen“ für Kinder ohne Religionszugehörigkeit entstanden. Sofern es aus quantitativen Gründen zu keiner sog. Sammelschule kam, wurden die konfessionslosen Kinder in Sammelklassen zusammengefasst. Überdies fungierten diese Sammelschulen bzw. weltlichen Schulen als Auffangbecken für Lehrer, die keiner Religion angehörten und deswegen in den im Reichsgebiet flächendeckend überwiegenden Konfessionsschulen keine Anstellung fanden.

Indessen bildeten die weltlichen Schulen / Sammelschulen / Sammelklassen ein Interim, das von Rechtsunsicherheiten belastet war.⁴⁴⁶ Die verunsichernden Faktoren waren

- das jahrelang ausbleibende und dann gescheiterte Reichsgesetz,
- vor Ort schulorganisatorische Schwierigkeiten,
- Unklarheiten hinsichtlich der Finanzierung der Schulen und der Gehaltszahlung an die Lehrkräfte.

Die damalige Verfassungswirklichkeit lässt sich anhand des Regierungsbezirks Arnsberg veranschaulichen, der Teile des Ruhrgebiets umfasste:

443 Vgl. *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 6, 1981, S. 952.

444 Vgl. *Bergner*, in: *Golz/Mayrhofer*, Beiträge zur Bildungsgeschichte in Sachsen-Anhalt, 1993, S. 149; *Groschopp*, Weltliche Schule und Lebenskunde, 2020, S. 18; differenzierende Klarstellungen bei *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Aufl. 1933, Art. 174, S. 757 f.

445 Vgl. *Schmitt*, in: *Amlung* u.a., „Die alte Schule überwinden“, 1993, S. 21.

446 Vgl. *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 6, 1981, S. 948.

„Die größte weltliche Schule in Bochum zählt 315 Kinder in sieben Klassen und sieben Stufen. Im Blick auf die Bekenntnisse sind die Schulen nicht scharf getrennt. An der Schule in der Pestalozzistraße in Bochum-Stadt sind nur 25 Prozent der Kinder bekenntnisfrei. Ausschließlich dissidentische Kinder sind allein in den weltlichen Schulen der Stadt Gelsenkirchen sowie der weltlichen Schule in Herne [...]. Falls Schüler nicht vom Religionsunterricht abgemeldet waren, und das ist für weltliche Schulen in den Landkreisen durchaus anzunehmen, mußte auch hier nach Gesetzeslage Religionsunterricht erteilt werden. Denn es war kaum allen Kindern zuzumuten, daß sie den Schulweg zu anderen Schulen auf sich nahmen, wenn sie schulnah zu einer weltlichen Schule wohnten.“

Die weltlichen Schulen hatten außerdem mit der kirchlichen Intoleranz zu kämpfen. Hierfür bietet ein markantes Beispiel

„der Schulstreik in Herne, den katholische Elternvereine gegen den Verbleib von vier Lehrern [initiierten], die sich weigerten den Religionsunterricht zu erteilen“: „quasi ein Generalstreik von ca. 10000 katholischen Eltern (und deren Kindern) in der Stadt Herne, der im Juni/Juli 1920 ca. sechs Wochen andauerte und auf ganz Westfalen überzugreifen drohte. In Herne wurden auch nach Beilegung des Konflikts die makaberen Formen der Trennung der Schulkinder bekannt. So beantragte der Rektor einer katholischen Volksschule, an der Sammelklassen eingerichtet werden mußten, den Einbau einer Bretterwand innerhalb des Schulgebäudes, um die katholischen von den weltlichen Schülern zu trennen. Der Oberbürgermeister gab diesem Antrag statt“⁴⁴⁷.

Außerhalb Preußens gehörte zu den Schulen ohne Religionsunterricht die reformpädagogische Hamburger Lichtwarkschule, deren Schüler Loki Schmidt und ab 1929 Helmut Schmidt waren. In dieser „Deutschen Oberschule“ wurde Religion bekenntnisneutral im Rahmen von Kulturkunde unterrichtet. Der spätere Bundeskanzler Schmidt sprach im Rückblick vom „Glücksfall einer guten Schule“⁴⁴⁸. In Preußen betrug die Anzahl weltlicher Schulen nach dem Stand von 1927 in den Regierungsbezirken Düsseldorf 77, Arnsberg 62, Berlin 39, Breslau 16, Münster 14, Köln 13, Magdeburg 12, Hannover 5, Merseburg 3, Potsdam, Frankfurt/O. und

447 Breyvogel/Kamp, in: *Amlung* u.a., „Die alte Schule überwinden“, 1993, S. 197.

448 Schmidt, *Kindheit und Jugend unter Hitler*, 1992, S. 195, vgl. S. 197.

Lüneburg jeweils 2. In diesen Regionen besuchten, je nach Kommune, teilweise ca. 5 % der Volksschüler weltliche Schulen; in manchen Stadtteilen waren es 30 bis 70 % der Schüler.⁴⁴⁹ In Magdeburg wurden 1932 20 % der Volksschüler in weltlichen Schulen unterrichtet.⁴⁵⁰

Trotz fehlender Rechtsgrundlagen handelte es sich bei den weltlichen Schulen also weder um eine *quantité négligeable* noch gar um eine *qualité négligeable*⁴⁵¹ – im Gegenteil. In der Verfassungswirklichkeit war aus der Verfassungsnorm ein „Mehr“ geworden und eine eigenständige Institution entstanden: Weltliche Schulen stellten in der Weimarer Zeit faktisch einen relevanten Bildungsfaktor dar.⁴⁵²

c) Weiterentwicklungen in der Bonner Verfassung

Angesichts des Stellenwerts weltlicher Schulen in den Debatten vor 1918 und in der Weimarer Ära selbst war es unabweisbar, dass der Bonner Parlamentarische Rat über sie nachzudenken hatte. Bevor seine Beratungen begannen, waren die westlichen Alliierten bzw. war die Militärregierung an weltlichen bekenntnisfreien Schulen, nämlich an „einer tatsächlich weltanschaulich neutralen, also nichtchristlichen Gemeinschaftsschule“ interessiert gewesen.⁴⁵³ Gegen sie votierte Theodor Heuss mit dem Argument, in ihnen würde kein Religionsunterricht erteilt. Am 7. Dezember 1948 widersprach er im Parlamentarischen Rat jedem Zugeständnis an solche Schulen:

„Ich weiß, Sie sind da außerordentlich entgegenkommend und sagen: Es sollen auch weltliche Schulen gegründet werden [...] Ich selber bin sehr gegen diese weltlichen Schulen, weil ihre Liberalität auf diese Weise ein gut Teil der deutschen Kinder, gleichviel wie sie religiös bestimmt sind, aus dem Zusammenhang des Begreifens der deutschen

449 Vgl. Breyvogel/Kamp, in: *Amlung* u.a., „Die alte Schule überwinden“, 1993, S. 192, S. 215.

450 Vgl. Bergner, in: *Golz/Mayrhofer*, Beiträge zur Bildungsgeschichte in Sachsen-Anhalt, 1993, S. 153.

451 Skeptischer die Einschätzung von Retter, in: IDE-Online Journal 2018 No 2.

452 Im NS-Staat wurden Reformschulen sowie weltliche Schulen dann zerschlagen; vgl. Geißler, *Schulgeschichte in Deutschland*, 2. Aufl. 2013, S. 548.

453 Bericht der Kirchenleitung auf der Rheinischen Provinzialsynode vom 16.9.1946, abgedruckt in: Beckmann, *Hoffnung für die Kirche in dieser Zeit*, 1981, S. 27.

Bildungs- und Kulturgeschichte bringen würde, die ohne das Christentum einfach nicht denkbar ist“.

Ohne das Christentum könnten Schüler weder Goethe noch Schiller „noch ich weiß nicht wen, verstehen“⁴⁵⁴.

In der Sache war Heuss' Argumentation selbstwidersprüchlich, weil er sich im Parlamentarischen Rat ja gar nicht für einen geschichtlich orientierenden Religionsunterricht einsetzte, sondern eine an die *missio canonica* bzw. an die Vokation und an die kirchlichen Dogmen gebundene Religionslehre befürwortete. Im Ergebnis setzte sich seine Abwehrhaltung im Parlamentarischen Rat auch nicht durch, im Gegenteil. Die Mehrheit der Abgeordneten folgte der Weimarer Verfassung und befürwortete die weltliche bekenntnisfreie Schule. Die Bonner Regelung zu bekenntnisfreien Schulen in Art. 7 Abs. 3 GG ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Begründungsargument: Zur Begründung dafür, weltliche Schulen ohne konfessionsgebundenen Religionsunterricht vorzusehen, wurde im Parlamentarischen Rat angesichts der schon damals relevanten Pluralisierung der Bevölkerung das Argument der Toleranz geltend gemacht⁴⁵⁵;
- doppelte institutionelle Verankerung: Der Parlamentarische Rat bekräftigte die Notwendigkeit und die Bedeutung des Schultypus ohne konfessionellen Religionsunterricht, indem er ihn doppelt absicherte, erstens mithilfe der stichtagsgebundenen Bremer Klausel (Art. 141 GG) sowie zweitens in Art. 7 Abs. 3 GG als eigenständige Institution⁴⁵⁶;
- begriffliche Klarstellung: Obwohl sich der Parlamentarische Rat in seinen Formulierungen oft sehr eng an das Weimarer Vorbild anlehnte, nahm er zum „weltlichen“ Schultypus terminologisch eine Modifikation vor: Aus der Garantie der „bekenntnisfreien (weltlichen) Schulen“ in Art. 149 WRV wurde in Art. 7 Abs. 3 GG die Gewährleistung der „bekenntnisfreien Schulen“. Hiermit räumte der Parlamentarische Rat den Zweifel oder die Zweideutigkeit aus, die bezogen auf Art. 149 WRV bestanden hatte.⁴⁵⁷ Er stellte klar, dass mit diesem Schultypus religionsneutrale weltliche Schulen und keine nicht- oder nachreligiös

454 Heuss, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 618.

455 S. oben S. 107.

456 S. oben S. 106.

457 S. oben S. 129.

bekenntnishaften Weltanschauungsschulen gemeint sind; denn diese sind ja gerade nicht bekenntnisfrei.⁴⁵⁸

- prozedurale Klarstellung: Das Grundgesetz hat Klarheit geschaffen, auf welcher Basis sich bekenntnisfreie öffentliche Schulen errichten lassen. Es hat die Bestimmung in Art. 146 Abs. 2 WRV, dass bestimmte Schularten, nämlich konfessionell sowie weltanschaulich gebundene öffentliche Volksschulen in den Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen aufgrund von Elternantrag einzurichten seien, nicht übernommen.⁴⁵⁹ Die „bekenntnisfreien (weltlichen) Schulen“ im Sinne der religionsneutralen Schulen, also der Schulen ohne obligatorischen konfessionellen Religionsunterricht, waren im Übrigen schon in Art. 149 Abs. 1 WRV ohne Erwähnung eines Elternantrags zur Sprache gelangt. In der Bundesrepublik Deutschland liegt die Schulhoheit bei den Bundesländern. Daher können in den einzelnen Bundesländern weltliche bzw. bekenntnisfreie Schulen aufgrund politischer Willensbildung auf parlamentarischem Weg und im Rahmen der Schulgesetzgebung und der Kulturhoheit eines Bundeslands eingerichtet werden.⁴⁶⁰ Bereits im Parlamentarischen Rat war hervorgehoben worden, dass Schulen eines Territoriums bzw. eines ganzen Bundeslandes bekenntnisfrei sein können.⁴⁶¹

458 Erneut unklar z.B. Art. 12 Abs. 6 S. 3 NWVerf v. 28.6.1950 (= Art. 12 Abs. 3 S. 3 NWVerf i.d.F. v. 25.10.2011, GV NRW 2011 Nr. 22 v. 28.10.2011, S. 456), insofern dort „bekenntnisfreie Schulen“ unter „Weltanschauungsschulen“ subsumiert werden. Die in manchen Landesverfassungen vorhandene Unklarheit bei der Verhältnisbestimmung von bekenntnisfreien und weltlichen Schulen ist durch den Vorrang des Grundgesetzes indessen behoben.

459 Regularien bzw. Ausnahmebestimmungen für die Errichtung von Privatschulen, sei es als Gemeinschafts-, Bekenntnis- oder Weltanschauungsschulen, finden sich in Art. 7 Abs. 4 und 5 GG.

460 So zutreffend ebenfalls *Czermak/Hilgendorf*, Religions- und Weltanschauungsrecht, 2. Aufl. 2018, S. 170 f. Rdnr. n 316 f., S. 172 Rdnr. 319. Anders, aber ohne plausible Begründung *Ogorek*, in: *Pirson* u.a., Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 3. Aufl. 2020, S. 1823 Rdnr. 37; ältere Lit.: *Isensee*, jetzt in: *Isensee*, Staat und Religion, 2019, S. 395 ff.; *Link*, jetzt in: *Link*, Gesammelte Abhandlungen, 2020, S. 1390, bes. S. 1395 ff.

461 Als Status quo der Jahre 1948/1949 wurde beschrieben, dass sämtliche Schulen in Berlin und Bremen bekenntnisfrei seien. Zur historischen Untermauerung hielt Carlo Schmid zusätzlich fest, „die preußischen Berufsschulen“ seien „bekenntnisfreie Schulen“ gewesen; *Schmid*, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 11, 1997, S. 99.

Für die Bundesrepublik Deutschland ist zu erwarten, dass dies Letztere als Zukunftsperspektive neu spruchreif werden wird.⁴⁶²

d) Der Begriff „Ausnahme“ in Art. 7 Abs. 3 Grundgesetz

(1) Klarstellungsbedarf besteht im Wesentlichen zu der in Art. 7 Abs. 3 GG enthaltenen Verknüpfung der bekenntnisfreien Schulen mit dem Term „Ausnahme“ (Wortlaut von Art. 7 Abs. 3 GG: „Der Religionsunterricht ist in den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen ordentliches Lehrfach“).

Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass der Parlamentarische Rat eine einseitige Festlegung auf einen bestimmten Schultypus vermieden hat. Er hat sich jedenfalls nicht dem kirchlichen Druck gebeugt, explizit oder auch nur implizit⁴⁶³ die Konfessionsschule bzw. „Bekenntnisschule“ dauerhaft zu konservieren oder sie gar als Normaltypus einzustufen. Die Konfessionsschule war ja herkömmlich das Widerlager, der institutionelle Gegenpart oder anders gesagt die institutionalisierte Garantie des konfessionellen Religionsunterrichts gewesen. Stattdessen entschied der Parlamentarische Rat, dass die Vorgabe von Art. 7 Abs. 3 GG, der konfessionelle Religionsunterricht sei ordentliches Lehrfach – sei es in Konfessions- oder in Gemeinschaftsschulen / christlichen Gemeinschaftsschulen –, auf bekenntnisfreie Schulen nicht zutrifft. Er kleidete dies in die Worte: „dies gilt nicht für bekenntnisfreie Schulen und Lehranstalten“. Später lehnte er sich hierfür an die ursprüngliche Weimarer Formulierung an: „mit Ausnahme von“⁴⁶⁴.

Nun ist im Schrifttum die Auffassung vertreten worden, das Wort „Ausnahme“ schließe eine breitere Einführung bekenntnisfreier Schulen aus, weil der Vorrang des konfessionellen Religionsunterrichts nicht relativiert

462 Mit aktuellem Bezug speziell auf den Stadtstaat Hamburg vgl. *Kreß*, in: NJOZ 2020, 1540; ausführlicher s. unten S. 209 f.

463 Implizit auf dem Umweg über den kirchlich-katholisch als Naturrecht verstandenen Elternwillen; dies befürwortend z.B. *Walter*, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 632; kritisch z.B. *Schmid*, in: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Bd. 14, 2009, S. 1375 f. Später übte sogar der katholische Jurist Böckenförde an den diesbezüglichen Forderungen seiner Kirche unmissverständlich Kritik; vgl. *Böckenförde*, Kirche und christlicher Glaube in den Herausforderungen der Zeit, 2004, S. 7.

464 S. oben S. 106 f.

werden oder leerlaufen dürfe.⁴⁶⁵ Die Auffassung vermag nicht zu überzeugen. Der Term „Ausnahme“ schränkt die Einführung bekenntnisfreier Schulen keinesfalls *per se* ein, im Gegenteil.

(2) Rechtstheoretisch und -methodisch ist das Wort „Ausnahme“ nicht eng auszulegen.⁴⁶⁶ Es ist relational, umständebezogen zu interpretieren und seine Relativität ist zu beachten: Es gilt die „Relativität von ‚Grundsatz‘ und ‚Ausnahme‘“⁴⁶⁷. Wenn die Beweislastverteilung und die Verhältnismäßigkeit⁴⁶⁸ gewahrt sind, ist es möglich, ja geboten, zugunsten von Ausnahmen besondere Gegebenheiten zu berücksichtigen und „zusätzliche Tatbestandsvoraussetzungen“ zum Zuge zu bringen⁴⁶⁹, um in der Rechtsordnung Effektivität und materielle Gerechtigkeit zu gewährleisten, legitime Zwecke zu realisieren und neue Freiheitsspielräume zu eröffnen.⁴⁷⁰ Ausnahmen können und dürfen, ja sollen angesichts von sozialem und kulturellem Wandel in Anspruch genommen werden. Für den nicht-restriktiven Umgang mit Ausnahmevorschriften ist nämlich relevant, dass Tatbestände oder Lücken ggf. „erst nachträglich in Erscheinung treten, weil die Verhältnisse sich geändert haben“ oder weil soziokulturell ein Bewertungswandel eingetreten ist.⁴⁷¹

Was den konfessionellen Religionsunterricht anbelangt, liegen die entscheidenden Sachverhalte auf der Hand. Obwohl schon zur Entstehungszeit der Bundesrepublik Deutschland der religiöse Pluralismus zu berücksichtigen war und hierüber im Parlamentarischen Rat explizit diskutiert wurde, haben sich die sozioreligiösen Gegebenheiten seitdem nochmals signifikant verändert. In der Bundesrepublik Deutschland ist die größte Teilgruppe der Bevölkerung religionsfrei (nach Zahlenangaben aus dem Jahr 2020 ca. 41 % Religionsfreie gegenüber 27 % bzw. 24 % der Bevölkerung mit Mitgliedschaft in der katholischen oder evangelischen Kirche, mit abnehmender Tendenz). Im Übrigen legt der Staat selbst Ausnahme-

465 So etwa *Robbers*, in: *Starck*, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1, 4. Aufl. 1999, Art. 7 Abs. 3 Rdnr. 129; *Link* (2001), in: *Link*, Gesammelte Abhandlungen, 2020, S. 1392; *Unruh*, Religionsverfassungsrecht, 2. Aufl. 2012, S. 251 Rdnr. 421; *Ogorek*, in: *Pirson* u.a., Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 3. Aufl. 2020, S. 1824 Rdnr. 37.

466 Vgl. *Larenz/Canaris*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl. 1995, S. 175, S. 180 ff.; *Rosenkranz*, in: JURA 2015, 783.

467 *Engisch*, Einführung in das juristische Denken, 10. Aufl. 2005, S. 132.

468 Vgl. *Herberger*, „Ausnahmen sind eng auszulegen“, 2017, S. 47 f., S. 60 f., S. 62 f.

469 *Hofmann*, in: *Ritter*, HWPh, Bd. 1, 1971, Sp. 668.

470 Vgl. *Lindner*, in: VerwArch 2007, 213.

471 *Engisch*, Einführung in das juristische Denken, 10. Aufl. 2005, S. 187.

bestimmungen sehr weit aus. Dies zeigt sich exemplarisch im Biorecht. Im Jahr 2002 schrieb der Gesetzgeber strafrechtlich vor, dass an humanen embryonalen Stammzellen im Inland nur „ausnahmsweise“ geforscht werden darf (§ 1 Nr. 3 StZG v. 28.6.2002). Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Dezember 2021) hat das Robert Koch Institut jedoch 175 solcher Forschungsvorhaben genehmigt. Die Bundesregierung selbst bezeichnet die gesetzliche Ausnahmevorschrift als eine „Ermöglichung“, eben diese Forschung durchzuführen.⁴⁷² Oder um ein anderes Beispiel für eine weite Fassung einer Ausnahmebestimmung zu nennen: Laut Bundesverfassungsgericht darf ein Schwangerschaftsabbruch in der Dreimonatsfrist allenfalls „ausnahmsweise“ stattfinden.⁴⁷³ Faktisch erfolgen Abbrüche regelmäßig legal in der Dreimonatsfrist (pro Jahr ca. 100.000). Ungeachtet der Ausnahmeklausel sind die Bundesländer sogar per Gesetz verpflichtet, die Durchführbarkeit der Abbrüche sicherzustellen.⁴⁷⁴

Um noch einen weiteren Vergleich heranzuziehen: Der Religionsunterricht und die Option der bekenntnisfreien säkularen Schule ohne konfessionellen Unterricht berühren das Staat-Kirche-Verhältnis. Insofern empfiehlt sich ein Blick auf das kirchliche Verständnis von Ausnahmen. Dabei tritt zutage, dass die Kirchen selbst mit Ausnahmebestimmungen in ihrem eigenen Kirchenrecht äußerst großzügig umgehen; sie passen sie den äußeren Umständen an. So schreibt die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) in der aktuell letzten, aus dem Jahr 2017 stammenden Fassung ihrer Loyalitätsrichtlinie vor, für die Einstellung von Mitarbeitern in den von ihr organisierten Sozial- und Gesundheitseinrichtungen sei ein Regel-Ausnahme-Schema gültig. In der Regel dürfen in kirchlich getragenen Einrichtungen nur Kirchenmitglieder eingestellt werden. Faktisch ist in zahlreichen Krankenhäusern, Pflegeeinrichtungen oder anderen Institutionen, die von den Kirchen getragen werden, die Anzahl der Beschäftigten ohne Kirchenzugehörigkeit jedoch so hoch wie die der Kirchenmitglieder; teilweise ist sie erheblich höher. Kirchlich getragene Kliniken, Pflege-, Sozial- und Bildungseinrichtungen sind zwingend darauf angewiesen, Arbeitskräfte einzustellen, die keiner Kirche angehören, weil sie sonst schließen müssten. Deswegen hat die EKD kirchenamtlich bestätigt, dass das Regel-Ausnahme-Schema auch dann nicht verletzt wird, wenn *de facto*

472 Vgl. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Deutscher Bundestag Ds. 19/10060, 6.5.2019, S. 49.

473 Vgl. BVerfG, Urt. v. 28.5.1993, in: NJW 1993, 1751, 1759.

474 Zum aktuellen Stand vgl. Deutscher Bundestag Ds. 19/16988, 3.2.2020.

häufig, regelmäßig oder überwiegend von der Norm abgewichen wird, die von der EKD als die „Regel“ bezeichnet wird.⁴⁷⁵

Die Kirchen selbst handhaben „Ausnahmen“ also sehr flexibel und situativ. Deswegen werden sie keine Vorbehalte erheben können, wenn staatlicherseits in größerem oder in großem Umfang Schulen für bekenntnisfrei erklärt werden, um die formalen Voraussetzungen zu schaffen, an ihnen keinen herkömmlichen konfessionellen Religionsunterricht anbieten zu müssen. Selbst wenn das Bonner Grundgesetz in seinen Vorgaben zum Staatskirchenrecht und zum Religionsrecht in manchem hinter Weimar zurückgeblieben ist: In dieser Hinsicht hat es einen Schritt vollzogen, der über die in der Weimarer Verfassung verbliebenen Rechtsunsicherheiten hinausführt. Die Einführung weltlicher bzw. bekenntnisfreier Schulen ohne obligatorischen konfessionellen Religionsunterricht ist in der Bundesrepublik verfassungsrechtlich zulässig.

475 Vgl. Kreß, in: NJOZ 2020, 1540 Fn. 42, mit Nachweisen.