

Jacqueline Neumann

Verfassungsauftrag: GrundsätzeGesetz zur Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen

Weltanschauungsrecht Aktuell | Nummer 1 | 9. April 2021



Dr. jur. Jacqueline Neumann

Wissenschaftliche Leiterin, Institut für Weltanschauungsrecht (ifw)

neumann@weltanschauungsrecht.de

ifw | Institut für
Weltanschauungsrecht

Die Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen ist ein uneingelöster Verfassungsauftrag seit nunmehr 102 Jahren. Ein interfraktioneller „Entwurf eines GrundsätzeGesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen“ der Bundestagsopposition aus FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 19/19273) will diesen Auftrag umsetzen, und wurde nach einer ersten Lesung im Bundestag auch in Kreisen der Regierungsfractionen CDU/CSU und SPD positiv aufgenommen. Dieser Beitrag analysiert den Gesetzentwurf und bewertet den rechtspolitischen Impuls, wie auch die verfassungsrechtlichen und fiskalischen Aspekte.

- Der Verfassungsauftrag ist der Ausgangspunkt. Zu den Staatsleistungen zählen alle bei Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Ansprüche der Kirchen zum 14. August 1919. Nicht erfaßt sind die nach 1919 neu begründeten Subventionen.
- Der Gesetzentwurf erfaßt den Gegenstand der Ablösung nur unvollständig und geht von unbegründeten Prämissen zur Festlegung des Ablösefaktors und der Entschädigungsform im Sinne eines finanziellen Äquivalents aus. Konsequenzen für einen nicht fristgemäßen Erlass von Landesablösegesetzen benennt der Entwurf nicht und bleibt insofern lückenhaft.
- Mit dem Referenzjahr 2020 zur Berechnung der Ablösungsentschädigung, bürdet der Gesetzentwurf den öffentlichen Haushalten weitaus höhere Kosten auf, als es mit dem verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Referenzjahr 1919 der Fall ist. Dies kann zu Unterschieden in der Ablösesumme in zweistelliger Milliardenhöhe zugunsten der Kirchen und zu Lasten des Fiskus führen. Als Indiz für die Höhe der abzulösenden Ansprüche sollten die Auszahlungen in den Haushaltsplänen für das Haushaltsjahr 1919 herangezogen werden.

Fazit

Der Gesetzentwurf der Oppositionsfractionen (Drs. 19/19273) will die Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen umsetzen – und stellt insofern grundsätzlich richtig auf den seit 102 Jahren unerfüllten Verfassungsauftrag ab. Die Analyse des Entwurfs zeigt jedoch, dass erhebliche Korrekturbedarfe bestehen, bezogen auf den Gegenstand der Ablösung, die Bemessungsgrundlage, den Ablösefaktor, die Form der Entschädigung, die Verrechnung von Voraus- und Überzahlungen sowie den Zeithorizont zur Umsetzung.

I. Der Verfassungsauftrag als Ausgangspunkt

Zu den Staatsleistungen zählen alle bei Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Ansprüche der Kirchen zum 14. August 1919.¹ Dabei handelt es sich um staatliche Geld- oder Sachleistungen zur Bestreitung des kirchlichen Unterhalts, wie z. B. Zuschüsse zur Pfarrerberesoldung und zur Alters- und Hinterbliebenenversorgung (positive Staatsleistungen)² oder um besondere Befreiungen von Abgaben, Gebühren und Steuern (negative Staatsleistungen)³. Nicht zu den Staatsleistungen gehören u. a. die von den Kirchenmitgliedern gezahlten Kirchensteuereinnahmen, staatliche Kostenerstattungen für kirchliche Gesundheits- oder Sozialdienstleistungen sowie die Finanzierung der Militärseelsorge, der theologischen Lehrstühle oder des Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen. Ebenfalls nicht erfasst werden nach 1919 neu begründete Subventionen oder die in den neuen Ländern durch Staatskirchenvertrag begründeten Leistungsverpflichtungen, außer diese haben fortbestehende Verpflichtungen lediglich übernommen.⁴

Die Staatsleistungen werden den Religionsgesellschaften ohne Zweckbindung von den Ländern gezahlt und sind in den meisten Bundesländern an die Besoldungsentwicklung der Landesbeamten gekoppelt.⁵ Jedes Jahr entrichten die Bundesländer – mit Ausnahme von Bremen und Hamburg – diese Zahlungen hauptsächlich an die evangelische und die katholische Kirche in Deutschland. Im Jahr 2021 belaufen sich die Staatsleistungen an die beiden großen Kirchen auf rund 581 Mio. Euro und in der Summe seit 1949 auf rund 19,6 Mrd. Euro.⁶

Nach Art. 140 Grundgesetz (GG) i. V. m. Art. 138 I 1 Weimarer Reichsverfassung (WRV) sind die Bundesländer verpflichtet, die Staatsleistungen durch die Landesgesetzgebung abzulösen. Gemäß der verfassungsrechtlichen Trennung von Staat und Religionsgesellschaften formuliert die Norm einen bindenden Auftrag.⁷ Im Vorfeld hat der Bund nach Art. 138 I 2 WRV ein Grundsatzgesetz zu erlassen.⁸ Einen ersten politischen Vorstoß zur Verabschiedung eines solchen Gesetzes gab es bereits 2012 durch die Oppositionsfraktion DIE LINKE⁹, welcher jedoch in zweiter Beratung von allen anderen Fraktionen abgelehnt wurde.¹⁰ In einem interfraktionellen Ansatz haben im Juni 2020 die Oppositionsfraktionen FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen neuen Versuch unternommen und einen „Entwurf eines Grundsatzgesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen“¹¹ vorgelegt, welcher im November 2020 in erster Lesung behandelt wurde und am 12. April 2021 Gegenstand einer öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag sein wird.

II. Bewertung des Gesetzentwurfs

1. Gegenstand der Ablösung und Bemessungsgrundlage

Der Gesetzentwurf hat ausschließlich die Ablösung der positiven Staatsleistungen zum Gegenstand. Insofern bleibt erstens unberücksichtigt, dass das Ablösegebot neben den positiven auch die negativen Staatsleistungen umfasst. Zweitens zielt das Ablösegebot auf eine finanzielle Entflechtung, so dass die Landesablösegesetze die Kommunen einbeziehen und sie zur Ablösung ihrer Staatsleistungen verpflichten können, denn die Kommunen sind rechtlich betrachtet Teil der Länder und keine dritte Ebene im Staatsaufbau neben Bund und Ländern.¹² Drittens sollen nur die Staatsleistungen an die evangelische und katholische Kirche abgelöst werden. Es heißt in der Entwurfsbegründung, dass Staatsleistungen an andere Religionsgesellschaften, die vor 1919 bereits gezahlt wurden, nicht bekannt seien.¹³ Laut den

Wissenschaftlichen Diensten des Bundestages erhalten aber z. B. auch die Altkatholische und die Altlutherische Kirche, Freireligiöse und Deutsche Freigemeinde sowie gebietsweise auch die Methodistenkirche altbegründete Staatsleistungen.¹⁴ Vor diesem Hintergrund scheint der Gegenstand des Gesetzentwurfes zu eng gefasst.

In § 1 S. 3 regelt der Entwurf, dass bei der Berechnung des Wertes der Ablösungsleistungen die Zahlungen im Jahr 2020 zugrunde zu legen seien. Nach dem Wortlaut der Verfassung sind aber die Ansprüche, die bei Inkrafttreten der WRV im Jahr 1919 bereits bestanden und nicht die im Jahr 2020 tatsächlich erbrachten Leistungen die Grundlage für die Berechnung der Ablösesumme nach Art. 138 I WRV.¹⁵ Staatsleistungen, die seit 1919 – jedenfalls aber ab Inkrafttreten des GG – im Widerspruch zum Ablösegebot gezahlt wurden, sind aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zur Berechnung des Wertes der Ablösungsleistungen heranzuziehen.¹⁶

Mit dem Referenzjahr 2020 bürdet der Oppositionsentwurf den öffentlichen Haushalten weitaus höhere Kosten auf, als es mit dem Referenzjahr 1919 der Fall ist: In Rede steht zusätzlich zu den bereits seit 1949 geleisteten 19,6 Mrd. Euro ein Einmalbetrag von bis zu 10,6 Mrd. Euro.¹⁷ Zusätzlich kann der Fall eintreten, dass die Bundesländer nach § 5 des Entwurfs noch bis zu 20 Jahre lang ihre bisherigen Zahlungen weiterleisten, denn nach § 4 haben die Länder fünf Jahre nach Inkrafttreten des Grundsätzegesetzes Gesetze zur Ablösung zu erlassen und die Ablösung muss insgesamt erst binnen zwanzig Jahren nach Inkrafttreten des Grundsätzegesetzes abgeschlossen sein. Das könnte die Länder nach Berechnungen der Humanistischen Union (HU) noch einmal bis zu 13,1 Mrd. Euro kosten, so dass eine Gesamtsumme von bis zu 24 Mrd. Euro im Raum steht.¹⁸

Die Auswahl des Jahres 2020 wird mit einem knappen Hinweis begründet, dass sich ein „ursprünglicher Wert“ nicht mehr rekonstruieren ließe.¹⁹ Hier scheinen es sich die drei Fraktionen jedoch zu einfach gemacht zu haben. Die Ermittlung der historischen Staatsleistungsansprüche des Jahres 1919 durch die Länder und die Landesarchive in Zusammenarbeit mit den betroffenen Religionsgesellschaften wäre grundsätzlich möglich. Insofern könnte auch auf bereits bestehende Forschungsarbeiten zurückgegriffen werden. Entsprechende Analysen der Staatsleistungen gibt es u. a. für die Länder Bayern²⁰, Mecklenburg-Vorpommern²¹ und Sachsen²².

Verfassungsgemäß und fiskalisch vorzugswürdig wäre es, für die Berechnung der Ablösesummen ausdrücklich auf die Ansprüche bei Inkrafttreten der WRV abzustellen. Diese Ansprüche müssen sich aus konkreten Gesetzen, Verträgen oder besonderen Rechtstiteln ergeben, die bei Inkrafttreten bereits bestandskräftig waren. Im Hinblick auf die Intransparenz und die Lasten für den Fiskus hat sich beispielsweise der Bund der Steuerzahler (BdSt) dafür ausgesprochen, dass „die Kirchen in eigener Verantwortung vollständige Transparenz über ihr Vermögen und sämtliche Finanzströme herstellen und gegenüber den Bürgern und Steuerzahlern dauerhaft offenlegen“ und an die Politik appelliert, aus Verantwortung gegenüber der Gesellschaft im Dialog mit den Kirchen für eine Ablösung der Staatsleistungen zu sorgen.²³

Zur Reduzierung des mit der Ermittlung der exakten Höhe der historischen Ansprüche einhergehenden Verwaltungsaufwands, könnte alternativ die in den jeweiligen Haushaltsplänen für das Haushaltsjahr 1919 veranschlagte Auszahlung als Indiz für die Höhe der jeweiligen Ansprüche dienen. Falls andere als die auf diesem Wege ermittelten Ansprüche seitens der Religionsgesellschaften geltend

gemacht werden würden, wären diese gemäß den allgemeinen Beweislastregelungen durch Vorlage der bei Inkrafttreten der WRV geltenden Gesetze, Verträge oder besonderen Rechtstitel nachzuweisen.²⁴ Die Bundesländer übernahmen dann als Rechtsnachfolger die Ablösepflcht der bei Inkrafttreten der WRV auf ihrem heutigen Gebiet liegenden oberen Verwaltungsebenen.

Basierend auf den Haushaltsplänen des Jahres 1919 beliefe sich die heutige Ablösesumme für positive Staatsleistungen auf insgesamt 135 Mio. Euro. Die Bandbreite reicht dabei von 457.181 Euro für Schleswig-Holstein bis 63.298.753 Euro für Bayern.²⁵ Die Unterschiede dieser Ablösesumme (135 Mio. Euro) zu der Ablösesumme, die der Gesetzentwurf beabsichtigt oder auf Grund seiner Unschärfen verursachen kann, liegen in zweistelliger Milliardenhöhe.

Die negativen Staatsleistungsansprüche wären anhand der Staatseinnahmen vor Inkrafttreten der WRV nach bestem Wissen und Gewissen zu schätzen. Alternativ könnte die Höhe der negativen Staatsleistungen aus Praktikabilitätsgründen mit einem Euro pro kirchensteuerpflichtigem Mitglied der betroffenen Religionsgesellschaft im jeweiligen Bundesland angenommen werden. Sofern Ansprüche auf negative Staatsleistungen in anderer Höhe von den Religionsgesellschaften geltend gemacht werden, wären diese konkret zu belegen.

2. Bestimmung des Ablösefaktors

Der Entwurf sieht einen Ablösefaktor vor. Ausweislich der Gesetzesbegründung sei der Wert der Staatsleistungen in Anlehnung an den Kapitalwert von wiederkehrenden Nutzungen und Leistungen nach § 13 II Alt. 1 des Bewertungsgesetzes (BewG) zu berechnen, weil es sich auch bei den Staatsleistungen um bis zu ihrer Ablösung immerwährende Leistungen handele, und diese mit öffentlichen-rechtlichen Abgaben gleichbehandelt werden sollten.²⁶ § 13 II Alt. 1 BewG sieht für die Berechnung des Wertes dieser Leistungen das 18,6-fache des Jahreswertes vor.

Bei der Ablösung von Staatsleistungen handelt es sich allerdings um einen bisher in der Bundesrepublik beispiellosen Vorgang. Insofern ist die Bemühung der drei Fraktionen nachvollziehbar, eine Regelung wie das BewG heranzuziehen. Jedoch ist bereits die Anwendbarkeit des BewG in überzeugender Weise destruiert worden, da dieses für finanzielle Verpflichtungen der Bürger gegenüber dem Staat und ausdrücklich nicht für Entschädigungsleistungen in umgekehrter Richtung gelte und damit eine analoge Anwendung mangels vergleichbarer Interessenlage ausgeschlossen sei.²⁷ In Frage käme als Vergleichsfall der Richtwert des 15-Fachen aus Ablösungsverfahren im Rahmen der Bauernbefreiung des 19. Jahrhunderts oder das 20-Fache gemäß § 23 der preußischen Servituten-Ablösungsverordnung von 1867.²⁸ Mit Blick auf die jüngere Rechtshistorie läge eine Berechnung des Ablösebetrages in Form der Multiplikation des jährlichen Anspruchs bei Inkrafttreten der WRV mit dem Ablösefaktor 9 nahe. Das entspräche der Ablösungspraxis selbst größerer staatlicher Transferzahlungen. So wurden die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen an die neuen Länder im Solidarpakt II auf der Grundlage des Wertes von 2005 (damals 10,5 Mrd. Euro) innerhalb von 14 Jahren mit einem in der Summe 9-Fachen, linear absinkenden Betrag abgelöst.

Doch selbst wenn der Gesetzgeber auf das BewG abstellen würde, müsste eine Bewertung der abzulösenden Staatsleistungen als Leistungen von unbestimmter Dauer mit dem 9,3-Fachen des Jahreswertes gem. § 13 II Alt. 2 BewG statt mit dem 18,6-Fachen erfolgen. Denn Staatsleistungen sind nicht als immerwährende Lei-

stungen, sondern als Leistungen von unbestimmter Dauer zu qualifizieren. Leistungen von unbestimmter Dauer sind solche, bei denen das *Ende sicher*, aber der *Zeitpunkt des Wegfalls unbestimmt* ist. Demgegenüber handelt es sich bei immerwährenden Leistungen um solche, bei denen das *Ende* von Ereignissen abhängt, von denen ungewiss ist, *ob* und *wann* sie eintreten. Derartige Nutzungen oder Leistungen sind kaum denkbar.²⁹ Mit dem Ablösebefehl in Art. 138 I WRV wurde überdies festgelegt, dass die Staatsleistungen nicht bis in alle Ewigkeit, sondern nur bis zur Ablösung, also auf unbestimmte Dauer, weitergezahlt werden sollten. Das Ende der Leistungen hängt aufgrund des eindeutigen Verfassungsauftrags mithin nicht von Ereignissen ab, deren Eintritt *als solcher* ungewiss ist. Eine andere Auslegung käme einem Offenbarungseid des Gesetzgebers gleich. Denn dieser würde damit erklären, dass er grundsätzlich nicht davon ausgeht, Verfassungsaufträge auch umzusetzen. Für eine vom Weimarer Gesetzgeber intendierte, nur vorübergehende Weiterzahlung der Staatsleistungen nach Inkrafttreten der Trennung von Staat und Kirche spricht auch die Regelung des Art. 173 WRV, die Teil der „Übergangs- und Schlussbestimmungen“ ist und wonach die Staatsleistungen nur bis zum Erlass eines Reichsgesetzes bestehen bleiben sollten.³⁰

3. Bestimmung der Entschädigungsform

Nach § 1 S. 2 des Gesetzentwurfs, soll die maximale Höhe der Ablösungsleistungen am Äquivalenzprinzip orientiert sein. Das Äquivalenzprinzip verspreche einen angemessenen, weil vollständigen Ausgleich. Da es sich bei Staatsleistungen um Entschädigungsleistungen handele, die durch Enteignungen entstanden seien, sollten diese vollständig ausgeglichen werden.³¹

Diese Prämisse ist indes in ihrer Absolutheit unzutreffend und dementsprechend auch die Schlussfolgerung abzulehnen. Nicht alle heutigen Staatsleistungen gehen auf eine Säkularisierung von Kirchenvermögen von 1803 zurück, sondern sie haben ihren Sachgrund z. T. auch in der seinerzeit anerkannten Sorge der weltlichen Landesherrn für die Kirchen und den kirchlichen Unterhalt.³² Überdies haben gerade die Protestanten bei der Neuordnung des Reiches im Jahr 1803 kaum Verluste zu verzeichnen gehabt.³³ In Mecklenburg gab es beispielsweise überhaupt keine Enteignung von kirchlichem Vermögen.³⁴ Der heutige Gesetzgeber sollte nicht verkennen, dass die Chiffre „1803“ auch als allgemeiner rechtspolitischer Anknüpfungspunkt für eine umfassende Alimentierung der katholischen Kirche nach 1949 konstruiert wurde, was wiederum auch auf die evangelische Kirche ausgedehnt wurde.³⁵

Insofern ist auch bereits zutreffend ausgeführt worden,³⁶ dass die in Bezug genommene Entschädigung von „Enteignungen“ auf Behauptungen der katholischen Kirche beruhe, wonach die Staatsleistungen die „Pachtersatzleistungen“ für Enteignungen seien. Tatsächlich seien die Grundflächen dieser behaupteten Enteignungen aber noch nie benannt worden. Würde es sich um Enteignungen von Kirchenbesitz handeln, könnten nur die „Mensalgüter“, d. h. der persönliche Dispositionsbesitz der Bischöfe, aus deren Erträgen sie die Finanzierung und Ernährung ihres Hofstaates realisierten, gemeint sein. Diesbezügliche Regelungen enthielte der Reichsdeputationshauptschluss von 1803 aber nicht. Vereinbart worden sei lediglich der staatliche Erhalt der hohen Domkirchen und der Grundbesitz der Kirchengemeinden sei im Übrigen auch unangetastet geblieben.

Weder der Text der WRV noch des GG schreiben überdies die Anwendung des Äquivalenzprinzips vor. Die im Schrifttum lange Zeit vertretene Rechtsauffassung,³⁷ dass es sich bei der Entschädigung um eine solche im Sinne eines finanziellen Äquivalents handeln müsse, begegnet inzwischen einer neueren und signifikanten Gegenmeinung, wonach eine angemessene Entschädigung zu leisten sei, welche hinter dem vollen Wertersatz zurückbleiben könne.³⁸ Die Entstehungsgeschichte des Art. 138 I WRV spricht für die neuere Auffassung. In der Weimarer Nationalversammlung bestand zwar Konsens darüber, dass die Kirchen durch die Ablösung in ihrer finanziellen Lebensfähigkeit nicht beeinträchtigt werden sollten, nicht jedoch dahingehend, dass ihnen überhaupt kein „Schaden“ entstehen und deshalb das Äquivalenzprinzip zur Anwendung gelangen müsse.³⁹ Eine systematische Auslegung des GG legt diesen Maßstab ebenfalls nahe, da für den vergleichbaren Sachverhalt der Sozialisierung von Eigentum in Art. 15 i. V. m. Art. 14 III GG die Zahlung einer angemessenen Entschädigung vorgesehen ist.⁴⁰ Die entgegenstehenden Regelungen des Landesrechts bzw. des Vertragsrechts sind insoweit unwirksam.⁴¹

Auch bei Leistung einer „nur“ angemessenen Entschädigung wäre im Übrigen eine Gefährdung der Zahlungsfähigkeit einzelner Diözesen oder Landeskirchen nicht zu befürchten, da die Staatsleistungen bei dem weit überwiegenden Teil derzeit nur rund 2,2 Prozent der laufenden Einnahmen ausmachen und lediglich einzelne Kirchen in den neuen Ländern stärker auf diese Leistungen angewiesen sind (z. B. Landeskirche Anhalts mit 18,6 Prozent der jährlichen Einnahmen).⁴²

Da primäres Ziel des Ablösegebots die finanzielle Entflechtung von Staat und Kirche und nicht die fortdauernde Sicherung kirchlichen Unterhalts ist⁴³, erschiene es mithin vorzugswürdig, im Gesetzentwurf eine Verpflichtung zur Zahlung einer angemessenen Entschädigung aufzunehmen.

4. Berücksichtigung von Voraus- und Überzahlungen

Laut § 1 S. 5 des Gesetzentwurfs sollen die bisher gezahlten Leistungen bei der Ablösung nicht berücksichtigt werden. Eine Anrechnung auf die Ablösesumme sei ausgeschlossen, da sie nur als Kompensationszahlungen für wirtschaftliche Gewinne dienen, die die Kirchen aufgrund der Enteignungen nicht aus ihrem Eigentum erzielen konnten. Die Enteignung sei jedoch weiterhin vollständig zu entschädigen.

Dies erschließt sich nicht, da beispielsweise der Landtag des Landes Mecklenburg am 24. März 1947 beschloss, dass die Leistungen des Landes an die Kirchen „als Vorauszahlung auf die verfassungsmäßig noch zu vereinbarende Ablösesumme“⁴⁴ erfolgen.⁴⁵ Die drei Fraktionen haben bislang nicht begründet, warum solche expliziten Vorauszahlungen unberücksichtigt bleiben sollen.

Überdies wäre zu berücksichtigen, inwieweit Säkularisationsverluste durch die bis dato erfolgten Entschädigungsleistungen bereits ausgeglichen wurden. Alternativ könnte geprüft werden, welche Ausgleichszahlungen sich zum Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 ergeben hätten und inwieweit diese Summe durch die zwischenzeitlich erfolgten Zahlungen bereits erreicht bzw. überschritten ist.⁴⁶ Sodann käme eine Verrechnung der Ablösesumme mit denjenigen „Staatsleistungen“ in Betracht, die ohne Rechtsgrund als Staatsleistungen gezahlt wurden.

5. Zeitlicher Rahmen zur Umsetzung

Nach § 4 des Gesetzentwurfs haben die Bundesländer innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Grundsatzgesetzes Gesetze zur Ablösung der Staatsleistun-

gen zu erlassen und die Ablösung binnen zwanzig Jahren nach Inkrafttreten des Grundsatzgesetzes abzuschließen. Bis zu einer vollständigen Ablösung der Staatsleistungen haben die Länder gem. § 5 die bisherigen Staatsleistungen an die Kirchen weiter zu zahlen.

Zu den Rechtsfolgen des Nichterlasses von Landesablösegesetzen innerhalb der vom Bund vorgegebenen Frist verhält sich der Entwurf nicht.⁴⁷ Es handelt sich um eine Lücke, die geschlossen werden sollte. Überdies sollte die im Entwurf genannte Frist von 20 Jahren zur tatsächlichen Ablösung ausschließlich für eine ratenweise Ablösung gelten. Anderenfalls könnte der Gesetzeszweck unterlaufen werden.

Ein angepaßter zeitlicher Rahmen und klarere Vorgaben wären der effektiven Umsetzung des Verfassungsauftrages und dem Schutz fiskalischer Interessen dienlich. Vorzugswürdig wäre mithin eine Regelung, wonach die Länder beispielsweise innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Grundsatzgesetzes die Staatsleistungen abzulösen sowie in diesem Zusammenhang bestehende vertragliche und gesetzliche Verpflichtungen aufzuheben haben. Nach Ablauf dieser Frist müssten sämtliche Ansprüche der Religionsgesellschaften ungeachtet bestehender Landesgesetze oder Verträge als erloschen gelten. Soweit die Ablösung durch eine Ratenzahlung erfolgt, wäre die letzte Rate innerhalb von zwanzig Jahren nach Inkrafttreten des Grundsatzgesetzes zu zahlen. Bei ratenweiser Ablösezahlung sollten neben der Ratenzahlung keine Staatsleistungen zu zahlen sein, da dies auf eine ungerechtfertigte Privilegierung der von einem Ratenzahlungsmodell betroffenen Religionsgesellschaften hinausläufe.

6. Verbot der Neubegründung der Staatsleistungen

Das Ablösegebot steht einer Neubegründung von Staatsleistungen i. S. d. Art. 138 I WRV entgegen. Die Verfassung fordert die Entflechtung der Vermögensverhältnisse von Staat und Kirchen und will das Rechtsinstitut der Staatsleistungen endgültig liquidieren,⁴⁸ was sich aus dem Wortlaut „werden abgelöst“ sowie dem historisch-verfassungsrechtlichen Regelungssinn ergibt⁴⁹.

Viele Staatsleistungen, die bereits bei Inkrafttreten der WRV im Jahr 1919 auf Gesetzen, Verträgen oder besonderen Rechtstiteln beruhten, wurden nach 1949 weitergezahlt, erhöht, neu gefasst und per Vertrag umgewandelt. Das Ablösegebot bezieht sich auch auf diese umgewandelten Staatsleistungen, die die Kirche um ihrer selbst willen fördern, was insbesondere für die Besoldung des Kirchenpersonals und die Finanzierung der Priester- und Pfarrerausbildung gilt. Soweit die Staatsleistungen zwischen den Ländern und Religionsgesellschaften vertraglich vereinbart wurden, streitet die Verfassung dafür, die entsprechenden Verträge und Konkordate im Zuge der gesetzlichen Ablösung zu ändern und die darin geregelten Leistungspflichten aufzuheben.⁵⁰

Unbenommen ist den Ländern lediglich die Zahlung staatlicher Subventionen an Religionsgesellschaften zu verfassungsgemäßen Zwecken, deren Rechtmäßigkeit aber insbesondere am Gleichheitsgrundsatz zu messen ist.⁵¹ Der grundlegende Unterschied zu den Staatsleistungen i. S. d. Art. 138 I WRV besteht darin, dass alle staatlichen Subventionen an Religionsgesellschaften jederzeit beendet werden können.⁵²

Einzelnachweise

- ¹ *Jarass/Pieroth/Jarass*, WRV, 16. Aufl. (2020), Art. 138 Rdnr. 1.
- ² *Sachs/Ehlers*, WRV, 8. Aufl. (2018), Art. 138 Rdnr. 3.
- ³ v. *Mangoldt/Klein/Starck/Unruh*, WRV, 7. Aufl. (2018), Art. 138 Rdnr. 6.
- ⁴ *Sachs/Ehlers*, WRV, 8. Aufl. (2018), Art. 138 Rdnr. 3.
- ⁵ Statt aller *Szymik*, Ablösung der Staatsleistungen in Mecklenburg-Vorpommern gem. Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 I WRV, 2014, S. 5, 7.
- ⁶ Die Zahlen beruhen auf Recherchen in den Haushaltsplänen der Bundesländer von Johann-Albrecht Haupt für die Humanistische Union. *Fowid*, Staatsleistungen 1949-2021, 25.03.2021, <https://bit.ly/39QGcKl> (zuletzt abgerufen am 06.04.2021).
- ⁷ *Jarass/Pieroth/Jarass*, WRV, 16. Aufl. (2020), Art. 138 Rdnr. 2.
- ⁸ Str., so wie hier die h. M. und *Unruh*, DÖV 2020, 953 (956) mit einer Darstellung des Streitstandes.
- ⁹ BT-Drs. 17/8791 vom 29.02.2012.
- ¹⁰ BT-Plenarprotokoll 17/250, S. 32201A vom 27.06.2013.
- ¹¹ BT-Drs. 19/19273 vom 15.05.2020.
- ¹² Str., so wie hier die h. M., s. *Dreier/Morlok*, WRV, 3. Aufl. (2018), Art. 138 Rdnr. 18 m. w. N.
- ¹³ BT-Drs. 19/19273, 5.
- ¹⁴ v. *Mangoldt/Klein/Starck/Unruh*, WRV, 7. Aufl. (2018), Art. 138 Rdnr. 9; *Wissenschaftliche Dienste/Deutscher Bundestag*, Staatliche Unterstützung von Religionsgemeinschaften, 14.08.2019, Az: WD 10 - 3000 - 048/19, S. 7.
- ¹⁵ Dies kritisiert auch *Fleischmann*, Blätter für deutsche und internationale Politik 65 (7/2020), 115 an dem Gesetzentwurf.
- ¹⁶ *Sailer*, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Schleswig-Holsteinischen Landtags zu Anträgen betreffend die Evaluation von Kirchenstaatsverträgen und die Ablösung der Staatsleistungen, 2014, <https://bit.ly/3cC3uUQ> (zuletzt abgerufen am 15.03.2021).
- ¹⁷ *Fleischmann*, Blätter für deutsche und internationale Politik 65 (7/2020), 115.
- ¹⁸ *Haupt*, Gesetzentwurf im Bundestag - Nach einem Jahrhundert Untätigkeit sollen jetzt bis zu 24 Milliarden Euro spendiert werden, 07.04.2021, <https://bit.ly/2PCoeEB> (zuletzt abgerufen am 07.04.2021).
- ¹⁹ BT-Drs. 19/19273, 5; ebenso *Unruh*, DÖV 2020, 935 (957).
- ²⁰ *Kapfelsperger*, Staatsleistungen an die Katholische Kirche in Bayern: Grundlagen, Entwicklung seit 1919 und mögliche Ablösung, 2015/16, passim.
- ²¹ *Szymik*, Ablösung der Staatsleistungen in Mecklenburg-Vorpommern, passim.
- ²² *Funke*, Staatsleistungen des Freistaates Sachsen an die evangelische und katholische Kirche aufgrund von Staatskirchenverträgen, 2018, passim.
- ²³ *Wakonigg*, Bund der Steuerzahler mehrheitlich für Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen, 13.08.2018, <https://bit.ly/3rWPESC> (zuletzt abgerufen am 06.04.2021).
- ²⁴ *Czermak*, DÖV 2004, 110 (111); *Haupt*, in: *Neumann u. a.*, Aktuelle Entwicklungen im Weltanschauungsrecht, 2019, S. 264; zu *Hohenlohe*, ZevKR 62 (2017), 178 (185).
- ²⁵ *Ifw*, Änderungsantrag zu der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 14.12.2020, <https://bit.ly/3vsOh12> (zuletzt abgerufen am 15.03.2021).
- ²⁶ BT-Drs. 19/19273, 5.

-
- ²⁷ *Unruh*, DÖV 2020, 953 (957).
- ²⁸ *Haupt*, in: *Neumann u. a.*, Aktuelle Entwicklungen im Weltanschauungsrecht, S. 262 Fn. 62, 63.
- ²⁹ Zum Vorstehenden: *Kreutziger/Schaffner/Stephany/Schaffner*, BewG, 4. Aufl. (2018), § 13 Rdnrn. 15, 18.
- ³⁰ *Haupt*, in: *Neumann u. a.*, Aktuelle Entwicklungen im Weltanschauungsrecht, S. 265 mit Fn. 72.
- ³¹ BT-Drs. 19/19273, 5.
- ³² *BVerfG NVwZ* 2001, 318; *Haupt*, in: *Neumann u. a.*, Aktuelle Entwicklungen im Weltanschauungsrecht, S. 264.
- ³³ *Fleischmann*, Blätter für deutsche und internationale Politik 65 (7/2020), 115.
- ³⁴ *Szymik*, Ablösung der Staatsleistungen in Mecklenburg-Vorpommern, S. 8.
- ³⁵ *Sailer*, Stellungnahme Anhörung Staatsleistungen, <https://bit.ly/3cC3uUQ> (zuletzt abgerufen am 15.03.2021).
- ³⁶ *Bodenstein*, Grundsatzgesetz zur Ablösung der Staatsleistungen – „Die Krönung des kirchlichen Lobbyismus“ – Interview mit Carsten Frerk, Humanistischer Pressedient, 20.03.2020, <https://bit.ly/31W2Ex2> (zuletzt abgerufen am 06.04.2021).
- ³⁷ *Statt aller v. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 4. Aufl. (2006), S. 286 f.
- ³⁸ *Sailer*, Stellungnahme Anhörung Staatsleistungen, <https://bit.ly/3cC3uUQ> (zuletzt abgerufen am 15.03.2021); *Maunz/Dürig/Korioth*, WRV, 92. EL August (2020), Art. 138 Rdnr. 12; *Unruh*, DÖV 2020, 953 (956); zu *Hohenlohe*, ZevKR 62 (2017), 178 (188).
- ³⁹ *v. Mangoldt/Klein/Starck/Unruh*, WRV, 7. Aufl. (2018), Art. 138 Rdnr. 12.
- ⁴⁰ *Sachs/Ehlers*, WRV, 8. Aufl. (2018), Art. 138 Rdnr. 4; *Unruh*, DÖV 2020, 953 (956).
- ⁴¹ *Jarass/Pieroth/Jarass*, WRV, 16. Aufl. (2020), Art. 138 Rdnr. 2.
- ⁴² *Haupt*, in: *Neumann u. a.*, Aktuelle Entwicklungen im Weltanschauungsrecht, S. 259.
- ⁴³ Vgl. *BVerfG NVwZ* 2001, 318.
- ⁴⁴ Beschluss Landtag Mecklenburg zum Landeshaushalt vom 24.03.1947, Sitzungsprotokolle 1. Wahlperiode, 19.11.1946 – 17.6.1948, S. 414.
- ⁴⁵ *Szymik*, Ablösung der Staatsleistungen in Mecklenburg-Vorpommern, S. 38 und Anlage 34.
- ⁴⁶ *Sailer*, Stellungnahme Anhörung Staatsleistungen, <https://bit.ly/3cC3uUQ> (zuletzt abgerufen am 15.03.2021); im Ergebnis ähnlich *Haupt*, in: *Neumann u. a.*, Aktuelle Entwicklungen im Weltanschauungsrecht, S. 265; *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, 2. Aufl. (2018), S. 213; *Bodenstein*, Grundsatzgesetz zur Ablösung der Staatsleistungen – „Die Krönung des kirchlichen Lobbyismus“ – Interview mit Carsten Frerk, Humanistischer Pressedient, 20.03.2020, <https://bit.ly/31W2Ex2> (zuletzt abgerufen am 06.04.2021).
- ⁴⁷ Dies kritisiert auch *Unruh*, DÖV 2020, 953 (958).
- ⁴⁸ *Dreier/Morlok*, WRV, 2. Aufl. (2008), Art. 138 Rdnrn. 20, 22.
- ⁴⁹ *Czermak*, DÖV 2004, 110 (113).
- ⁵⁰ Zum Vorstehenden *Sailer*, Stellungnahme Anhörung Staatsleistungen, <https://bit.ly/3cC3uUQ> (zuletzt abgerufen am 15.03.2021).
- ⁵¹ *v. Mangoldt/Klein/Starck/Unruh*, WRV, 7. Aufl. (2018), Art. 138 Rdnr. 19; *Wolff*, ZRP 2003, 12 (13).
- ⁵² *Maunz/Dürig/Korioth*, WRV, 89. EL Oktober (2019), Art. 138 Rdnr. 14.

Über die Autorin

Dr. jur. Jacqueline Neumann ist wissenschaftliche Leiterin am Institut für Weltanschauungsrecht (ifw). Sie ist Mitherausgeberin der „Schriften zum Weltanschauungsrecht“ im Nomos Verlag.

neumann@weltanschauungsrecht.de

www.weltanschauungsrecht.de/jacqueline-neumann

Die Autorin dankt Carsten Frerk, Christian Hachmann, Johann-Albrecht Haupt, Rolf Schwanitz und Jan Szymik für wertvolle Hinweise.

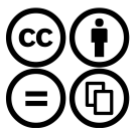
Impressum

Weltanschauungsrecht Aktuell ist eine Open-Access-Publikation und kann kostenfrei im Internet gelesen und heruntergeladen werden:

<http://www.weltanschauungsrecht.de/weltanschauungsrecht-aktuell>

Diese Publikation darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 Germany (CC BY-ND 3.0 DE) frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden.

Weltanschauungsrecht Aktuell wird vom Institut für Weltanschauungsrecht (ifw) herausgegeben. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autorinnen und Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Das Institut und die Autorinnen und Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Folgen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben.



Institut für Weltanschauungsrecht (ifw)
Haus Weitblick | Auf Fasel 16
55430 Oberwesel

info@weltanschauungsrecht.de
www.weltanschauungsrecht.de