

Zur Ablösung von Staatsleistungen

In Art.140 GG i.V.m. Art.138 Abs.1 WRV es heißt: *“Die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften werden durch die Landesgesetzgebung abgelöst. Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf.“*

Diese “Staatsleistungen” gehen auf die “Säkularisation” zurück.Im Reichsdeputationshauptschluß von 1803 wurde das Kirchengut von Stiften, Abteien, Klöstern und Bistümern den weltlichen Fürsten übertragen. Diese wurden im Gegenzug verpflichtet, für die *“feste und bleibende Ausstattung der Domkirchen [...] und der Pensionen für die aufgehobene Geistlichkeit zu sorgen.* Aus den ersten Rechtsakten zum Vollzug dieser verpflichtung entwickelte sich die Anschauung, dass der Staat nicht nur für die *“Domkirchen”* und die *“Pensionen”* der Geistlichkeit aufzukommen habe, sondern einer allgemeinen Rechtspflicht unterliege, den Kirchen finanziell unter die Arme zu greifen.¹ Für die Alimentierung der evangelischen Kirche wurden als Legitimationsgrundlage dann auch die Vermögensverluste während der Reformation herangezogen, als im Zuge der landesherrlichen Kirchenregimente kirchliches Vermögen zu Staatsvermögen wurde.² Es entstand zu Gunsten der beiden Konfessionen - für die evangelische Kirche vorrangig auf gesetzlicher, für die katholische Kirche vorwiegend auf vertraglicher Grundlage ein wahrer Wildwuchs von finanziellen und naturalen Leistungen auf allen staatlichen Ebenen für alle denkbaren kirchlichen Einrichtungen, von der Pfarrerbesoldung, über Kirchenbaupflichten bis zur Lieferung von Holz und Getreide und zur Stellung von Meßwein und Kerzen.³

Der Gesamtumfang dieser Staatsleistungen ist, soweit ersichtlich, bis heute nirgends systematisch zusammengestellt.⁴

Er lässt sich nur dadurch ermitteln, dass die jeweiligen Leistungen, die gegenwärtig an die Kirchen erbracht werden, auf ihre Rechtsgründe untersucht werden. Dabei stößt man zum einen auf ausdrückliche Fortschreibungen früherer Leistungspflichten. Zum anderen stellt

¹ vgl.hierzu Brauns, a.a.O., S.16 und S.30 ff

² Droege, Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften im säkularen Kultur- und Sozialstaat 2003, S.158 f.; Czermak, Religion- und Weltanschauung in Gesellschaft und Recht, 2009, S.352)

³ vgl.dazu auch Isensee, a.a.O., S.1022 f

⁴ ;(vgl. zu den vertraglichen Altlasten als Übersicht – anhand der durch Verträge pauschalierten Leistungen - z.B. Brauns, Staatsleistungen an die Kirchen und ihre Ablösung, 1970, S.66, Fn.10; ferner (zur Kategorisierung der einzelnen Leistungen) Isensee in Listl/Pierson, a.a.O., S.1021 ff; zu den gesetzlichen Staatsleistungen in Form von Steuer- und Abgabebefreiungen vgl. Hammer in Listl/Pierson, Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd.1, S.1067 ff.; Droege a.a.O., S.156 ff.)

man fest, dass die Schwierigkeiten, den genauen Bestand kirchlicher Ansprüche aus der Zeit vor Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung zu ermitteln, dazu geführt haben, dass die Bundesländer den Weg einer einvernehmlichen Konsolidierung und Überführung der bestehenden Staatsleistungen an Bistümer und Landeskirchen in vertraglich vereinbarte pauschalierte Geldleistungen gewählt haben, die den ursprünglichen Rechtsgrund vielfach gar nicht mehr erkennen lassen.⁵

Von diesen altrechtlichen Leistungen, die im Jahr 2013 die Bundesländer mit 481 Mio. Euro belasteten⁶, sind die Zuwendungen zu unterscheiden, die Bund, Länder und Gemeinden in Milliardenhöhe als Förderungsmaßnahmen zu Gunsten der Kirchen als Förderungsmaßnahmen zugunsten der Kirchen und deren Einrichtungen in ihre Haushalte einstellen - bspw. für die Militärseelsorge, für den Religionsunterricht an öffentlichen Schulen, für theologische Lehrstühle u.ä.m.⁷ Die Abgrenzung zwischen altrechtlichen Entschädigungsleistungen, zu denen sich der Staat für verpflichtet hält, und neu beschlossenen Fördermitteln, die im staatlichen Ermessen stehen, ist vielfach kaum mehr möglich.⁸ Mit der Pauschalierung altrechtlicher Verbindlichkeiten in Kirchenverträgen und Konkordaten wurden oft neue Verbindlichkeiten begründet, die in den Haushaltsansätzen zusammen mit den alten Gesamtbeträgen ausgeworfen werden.⁹

¹⁰

Auch wenn man dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit der Fortschreibung oder Neubegründung alter Staatsleistungen nicht folgt, unterliegen sie jedenfalls der Ablösungspflicht. Andernfalls könnte der Gesetzgeber oder der Staat als Vertragsschließender das verfassungsrechtliche Ablösungsgebot aushebeln, denn dieses verlangt die Entflechtung finanzieller Verbindungen zwischen Staat und Kirche, soweit sie nicht durch säkulare Zwecke im Rahmen der heute geltenden Verfassung legitimierbar sind.¹¹

⁵ vgl. Droege a.a.O., S. 98

⁶ <http://www.staatsleistungen.de/887/dotationen>

⁷ vgl. zu den Zahlen Frerk, Vilettbuch Kirchenfinanzen, 2010, S.259, und zu den rechtlichen Grundlagen Sailer ZRP 2001, S.84 f.

⁸ Zur Abgrenzung zwischen Staatsleistung und Subvention vgl. auch Isensee, a.a.O., S.1020, der den "eigentlichen Unterschied" darin sieht, "daß die Staatsleistung sich aus einer in der Vergangenheit liegenden Rechtsgrundlage rechtfertigt, die Subvention dagegen aus einem künftig zu verwirklichenden öffentlichen Interesse. Das eine Rechtsinstitut dient der Tilgung von Altlasten des Staates, das andere der Erfüllung heutiger Staatsaufgaben."

⁹ Vgl. hierzu erneut Clement, a.a.O., S.46 f., der die Anknüpfung an Verträge aus dem vorigen Jahrhundert und der Weimarer Zeit sowie der Aufstockung der darin enthaltenen Dotationen beschreibt.

¹⁰ Vgl. statt aller Droege, a.a.O., S.256, der nach einer umfassenden Analyse zusammenfassend feststellt, „dass das Ablösungsgebot des Art.138 Abs.1 WRV i.V.m.Art.140 GG das Rechtsinstitut der Staatsleistung, die auf der vorsäkularen Identität staatlicher und religionsgemeindlicher Zwecke beruht, liquidiert. Art.138 Abs.1 WRV stellt damit die Neubegründung von Staatsleistungen unter den Vorbehalt ihrer Legitimation durch säkulare, aus der Verfassung zu gewinnende Zwecksetzungen des heutigen Verfassungsstaates. Wird diesem Vorbehalt nicht entsprochen, sind neu begründete Leistungspflichten des Staates mit Art.138 Abs.1 WRV i.V.m.Art.140 GG unvereinbar und damit verfassungswidrig.“

¹¹ Soweit es um Fortschreibungen geht, stellt auch Isensee, a.a.O., S.1050 fest: „Das Ablösungsrecht ist auch gegenüber solchen Leistungsbeziehungen noch nicht verbraucht, die bereits vertraglich erneuert worden sind.“ Soweit es um Neubegründungen geht, vgl. erneut Droege, a.a.O., S.248, der sich die von Carl Israel bereits in den 1920-iger Jahren vertretene Auffassung zu eigen macht, wonach Art.138 Abs.1 WRV den Grundsatz enthalte, dass öffentliche Mittel für kirchliche Zwecke nicht mehr aufgewendet werden dürfen – es sei denn, es handle sich um Zwecke, die zugleich im staatlichen Interesse liegen.

Von diesem umfassenden Ablösungsgebot sind neben allen Steuer- und Abgabenbefreiungen altrechtlicher Herkunft alle Konkordate und alle Kirchenverträge betroffen, soweit sie den Kirchen Zuwendungen oder Vergünstigungen gewähren, die nicht aus dem Kulturstaatsauftrag des Grundgesetzes resultieren, sondern die Kirche um ihrer selbst willen fördern, was insbesondere für die Besoldung des Kirchenpersonals, die Finanzierung der Priester- und Pfarrerausbildung und andere speziell kirchliche Belange gilt.¹²

Der verfassungskonformen Ablösung und Beendigung der Staatsleistungen des Art.138 WRV stehen die existierenden Konkordate und Kirchenverträge nicht im Wege, auch wenn sie keine Kündigungsmöglichkeiten vorsehen oder für den Fall der Ablösung die Ersetzung der alten Verträge durch neue in Aussicht nehmen. Die Frage, ob der Gesetzgeber aus eigenem Ermessen Zustimmungsgesetze zu Staatsverträgen und völkerrechtlichen Verträgen (im Fall der Konkordate) aufheben oder ändern kann, kann dahinstehen.¹³ Denn im vorliegenden Fall liegt ein Verfassungsauftrag zur Aufhebung der bestehenden Verträge vor, soweit sie altrechtliche Leistungen enthalten bzw. fortgeschrieben oder neue begründet haben, sodass insoweit die Landesgesetzgeber ihre Zustimmungsgesetze ändern und die vorhandenen Verträge aufheben bzw. ablösen können. Dasselbe gilt auch für gesetzliche Zuwendungen, insbesondere in Form von Steuer- und Abgabenbefreiungen altrechtlicher Art. Aus diesen Gründen scheitert die Umsetzung des grundgesetzlichen Ablösungsgebots an den in den schleswig-holsteinischen Kirchenverträgen enthaltenen kirchlichen Vetorechten ebensowenig wie an Art. 18 Abs.1 des Reichskonkordats, wonach der Bund über die Ablösungsgrundsätze mit dem Heiligen Stuhl ein „freundschaftliches Einvernehmen“ herzustellen habe.¹⁴

„Ablösung“ heißt auf Aufhebung des Rechtsgrundes der Staatsleistungen gegen Entschädigung.

Die im Schrifttum lange Zeit vertretene Rechtsauffassung, dass es sich hierbei um eine Entschädigung im Sinne eines finanziellen Äquivalents handeln müsse, begegnet inzwischen einer fundiert begründeten Gegenmeinung, wonach eine „*angemessene Entschädigung*“ zu leisten sei.¹⁵ Vieles spricht dafür, dass im Rahmen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums eine Abwägung „*zwischen den Subsistenzinteressen der bisherigen Staatsleistungsempfänger und den berücksichtigungsfähigen öffentlichen Interessen*“ stattzufinden hat.¹⁶ Am Ende eines solchen Abwägungsprozesses muss von Verfassungs wegen eine

¹² Neben den oben bereits erwähnten Verträgen von Sachsen und Brandenburg, sieht z.B. Art.16 des Vertrags zwischen dem Land Niedersachsen und der Evangelisch-lutherischen Landeskirche vom 14.4.1955, der Dotationen „für kirchenregimentliche Zwecke“ und „Zuschüsse für Zwecke der Pfarrbesoldung und –versorgung“ vor; er wurde zum Modell für die Verträge mit Schleswig-Holstein (1957), Hessen (1960) und Rheinland-Pfalz (1962) (Czermak, a.a.O., Rdnr. 320).

¹³ Sie wäre nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu bejahen: BVerfGE 6, 363. Dies ist auch die herrschende Meinung im Schrifttum. Vgl. Jarass/Piero, a.a.O., Rdnr.3 zu Art.140, Unruh, a.a.O., Rdnr.366.

¹⁴ vgl. hierzu auch Droege a.a.O., S.240

¹⁵ vgl. zum Streitstand Unruh, Religionsverfassungsrecht, 2009, Rdnr.524 und Droege, a.a.O., S.210 ff

¹⁶ Droege, a.a.O., S.220

Lösung stehen, die in absehbarer Zeit zur Beendigung der staatlichen Kirchenfinanzierung im Sinne der altrechtlichen Leistungen bzw. der analog neu begründeten staatlichen Zuwendungen führt.

Für die Höhe der Entschädigung ist des weiteren zu berücksichtigen, dass der Gesichtspunkt der Kapitalisierung der bisherigen Dauerschuldverhältnisse nicht einfach an den gegenwärtigen Leistungsumfang anknüpfen kann, ohne zu berücksichtigen, dass die Ablösung der bereits vor 95 Jahren (mit Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung) oder jedenfalls vor 65 Jahren (mit Inkrafttreten des Grundgesetzes) hätte beginnen sollen, dass also in dieser Zeit Zahlungen geleistet wurden, die nicht hätten geleistet werden dürfen.

Desweiteren ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Staatsleistungen um einen Säkularisationsausgleich handelt, sodass bei der Abwägung zwischen den Subsistenzinteressen der Kirche und den Gemeinwohlinteressen des Staates die Frage auftaucht, inwieweit der Säkularisationsausgleich durch die jahrzehntelangen Zahlungen nicht längst erbracht ist. Anknüpfungspunkt der Abwägung kann nicht der Wert des heutigen Dauerschuldverhältnisses sein, sondern in erster Linie der Wert des Säkularisationsverlustes und die zwischenzeitlich erfolgte Abgeltung dieses Verlustes (auch wenn beides schwer feststellbar ist). Das gilt jedenfalls für die Altleistungen, die im Jahr 1919 bereits bestanden. Für neu begründete Leistungen in späteren Konkordaten und Kirchenverträgen ist in Rechnung zu ziehen, dass diese Schuldverhältnisse, wie dargelegt, gar nicht hätten begründet werden dürfen. Geht man nicht von ihrer Unwirksamkeit (infolge ihrer Verfassungswidrigkeit) aus, handelt es sich jedenfalls nicht um Werte, die Anknüpfungspunkt für eine Entschädigung sein können. Was im Widerspruch zum Ablösungsgebot begründet wurde, ist beim Vollzug dieses Gebotes entschädigungslos aufzuheben.

Berücksichtigt man all dies, könnte das in Art.140 GG/Art.138 WRV vorgesehene und im Antrag der PIRATEN zu Recht geforderte Grundsatzgesetz folgenden Wortlaut haben:

Die Landesgesetzgebung hat bei der Ablösung der von Art.140 GG/Art.138 WRV erfassten Staatsleistungen folgende Grundsätze zu berücksichtigen:

- 1. Die Ablösung betrifft alle Rechtstitel, die Leistungen für die sachlichen und persönlichen Kirchenkosten (Verwaltung, Personal, Ausbildung) enthalten.*
- 2. Die Entschädigung für die aufzuhebenden Verträge strebt kein finanzielles Äquivalent an, sondern einen Ausgleich, der bei Abwägung der Subsistenzinteressen der bisherigen Staatsleistungsempfänger und der berücksichtigungsfähigen öffentlichen Interessen angemessen erscheint.*
- 3. Bei der Angemessenheitsprüfung ist zu berücksichtigen, inwieweit Säkularisationsverluste durch die in den letzten 200 Jahren erfolgten Entschädigungsleistungen ausgeglichen*

wurden. Soweit dies nicht möglich ist, ist zu prüfen, welche Ausgleichszahlungen sich zum 23.05.1949 ergeben hätten und inwieweit diese durch die zwischenzeitlich erfolgten Zahlungen abgegolten sind.

4. Leistungstitel, die inhaltlich über die am 11.08.1919 bestehenden Titel hinausgehen, sind entschädigungslos aufzuheben.