

Stellungnahme der Giordano-Bruno-Stiftung

zum Antrag der FDP-Fraktion des Landtags von Schleswig-Holstein (SH) Drucksache 18/1258 vom 31.10.2013 und zum „Änderungsantrag“ der Fraktionen von SPD, Bündnis90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW in der Plenarsitzung vom 9.12.2013 zu Drs. 18/125

Zum Sachverhalt

Die Anträge betreffen die Errichtung einer Kommission beim Bundesministerium der Finanzen zu Fragen der Staat-Kirche-Verträge, insb. der Ablösung der historischen Staatsleistungen, sowie generell zur Problematik des Verhältnisses von Staat und Kirchen. Hierzu forderte die Partei **Die Piraten** die endgültige Beendigung der Staatsleistungen, die **CDU** widersetzt sich den Anträgen.

Auf Bundesebene geht es derzeit um jährliche historische Leistungen in der Größenordnung von 500 Millionen Euro. Für SH geht es nur um für 2014 veranschlagte 12,8 Mill. Das ist angesichts des aktuellen Haushalts der evangelischen Nordkirche nur ein sehr kleiner Bruchteil desselben.

Die **Debattenbeiträge** der Plenarsitzung vom 12.12.2013 zu Drs. 18/125 zeigen: Es besteht weitgehend *Unklarheit* darüber, was „Staatsleistungen“ im Sinn des FDP-Antrags sind, welche Bedeutung Leistungen der Kirchen für die Allgemeinheit in Bezug auf die Legitimation finanzieller Leistungen haben, wie der Landtag das Problem der Staatsleistungen in SH angehen soll, ob die Frage im Rahmen einer Gesamterörterung des Staat-Kirche-Verhältnisses zu lösen und ob das Instrument des Kirchenvertrags überhaupt sinnvoll ist.

Inhaltliche Stellungnahme

Zu Grundfragen des Vertragskirchenrechts

Die beiden Anträge betreffen Staat-Kirche-Verträge, wie sie der Staat mit Kirchen und ggf. anderen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften schließt. Nach völlig einhelliger Auffassung aller Verfassungsrechtler ist zu unterscheiden einerseits zwischen den *eigentlichen Verträgen*, die zwischen dem jeweiligen Bundesland und der/den Landeskirche(n) bzw. den kath. Diözesen (ggf. auch dem „Heiligen Stuhl“) geschlossen werden, und andererseits den vom Landtag beschlossenen *Vertragsgesetzen*. Die Rechtsnatur der Kirchenverträge auf der „Vertragsebene“ ist umstritten und liegt im juristischen Nebel. Politischer Sinn dieser Verträge ist es hauptsächlich, den Vertragsinhalten eine Art „höherer“ Bestandskraft zu verleihen. Dabei sollte oder müsste, jedenfalls könnte der Staat vertragliche Vereinbarungen mit Religionsgemeinschaften ebenso wie mit ande-

ren innerstaatlichen Verbänden schließen, nämlich nach den detaillierten staatlichen gesetzlichen Vorschriften zum öffentlich-rechtlichen Vertrag i.d.F. des jeweiligen Landes-Verwaltungs-Verfahrensgesetzes.

Demgegenüber ist es der eigentliche Sinn der Kirchenverträge, außerhalb der normalen Gesetzesvorschriften und deren strengen formalen Kriterien den Landtag nach geheimen Verhandlungen zwischen staatlicher und kirchlicher Verwaltung vor vollendete Tatsachen zu stellen und zur unveränderten gesetzlichen Zustimmung zu veranlassen. Die vertragliche Dauer soll möglichst langfristig sein und die Kirchen vor unerwünschten Änderungen schützen.

In der Praxis sind meist nicht die Verträge als solche gemeint, sondern die staatlichen *Vertragsgesetze*: Die Vertragsinhalte erlangen mit Hilfe parlamentarischer Transformation den Rang von normalem Landesrecht, das *jederzeit* nach den *normalen* Kriterien der Gesetzgebung geändert oder aufgehoben werden kann (unbestritten). Die politische Funktion des „eigentlichen“ Vertrags ist es dabei, dass sich die Kirche bei Nichteinigung mit dem Staat über die von diesem beabsichtigte Änderung des Vertragsgesetzes auf den Vertrag „über“ dem staatlichen Vertragsgesetz berufen wird. Sie kann vor der (uninformierten) Öffentlichkeit den Staat als vertragsbrüchig anprangern und so auf die geplante Gesetzesänderung einen besonderen Einfluss nehmen. Entsprechendes ist anderen innerstaatlichen Großorganisationen nicht möglich. Übrigens hat weltweit kein anderer Staat ein derart umfangreiches (und dabei kirchenlastiges) Vertragssystem entwickelt wie die Bundesrepublik im 20. Jahrhundert.

Ablösung der historischen Staatsleistungen

Hauptsächlich darauf zielt der **FDP-Antrag** politisch, also auf Erfüllung der von der WRV seit 1919 und auch vom GG (Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 I WRV) gebotenen Forderung nach einmaliger Ablösung bzw. Beendigung der historischen Staatsleistungen. Das sind gem. 138 Abs. 1 WRV ausschließlich solche, die damals (1919) auf bis dahin bereits *nachweislich bestehenden Rechtstiteln* beruhten. Eine bloße Üblichkeit von Zahlungen reichte rechtlich nicht aus. In der staatlichen Praxis, auch nach 1949, kam man den kirchlichen Positionen sehr entgegen. Die Kirchen haben seit 1919, also seit jetzt 95 Jahren, Zahlungen bis zum heutigen Tag erhalten. Dies mit der formalistischen Begründung, weil und solange das in Art. 138 Abs. 1 WRV vorgeschriebene Reichs- bzw. Bundesgesetz zu den Grundsätzen der Ablösung nicht existiere, hätten die Kirchen einen unbefristeten Rechtsanspruch auf Weiterleistung. Das schlägt jedem rechtsstaatlichen Gerechtigkeitsempfinden ins Gesicht. Einvernehmliche Ablösungen wurden im Übrigen schon häufig durchgeführt.

Sinn der Regelung von 1919 war es, mit der Beendigung des Glaubensstaats auch die finanzielle Trennung von Staat und Religion auf der durchaus großzügigen Basis des Status Quo herbeizuführen, und zwar in Form einer angemessenen landesrechtlichen *einmaligen und abschließenden Entschädigung*. Angemessen ist ein dehnbarer Begriff und bedeutet keinesfalls vollen Wertersatz. Es sollten nach einer Bestandsaufnahme und Schätzung des Werts gemäß einem Reichsgesetz durch die Länder Ablösungsbeträge festgesetzt werden, die selbstverständlich auch in abschließenden Jahresraten hätten bezahlt werden können. Das entspricht der Beendigung anderer durch Zeitablauf oder sonst obsolet gewordener Leistungen wie z.B. alter Kommunallasten oder Wassernutzungsrechte). Als angemessen wäre 1919 etwa der 10-fache, großzügig 15-fache Jahresbetrag anzusehen gewesen.

Dass man den Verfassungsauftrag reichs- bzw. bundesrechtlich 95 Jahre lang nicht erfüllt hat, kann in unserem von Verfassung wegen religiös-weltanschaulich neutralen Staat keine rechtswidrigen, systemwidrigen und unbefristeten Weiterzahlungen zur Folge haben. Kein Bundesgesetz könnte etwas daran ändern, dass die nach 1919 noch bestehenden Leistungspflichten infolge Zeitablaufs und jahrzehntelanger Fortzahlung längst obsolet und erloschen sind. Die Kirchen haben große Summen ohne Rechtfertigung erlangt. Es gibt daher nichts, was gesetzlich noch geregelt werden könnte. Die Bundesländer (Landeskompetenz!) sind daher *verfassungsrechtlich verpflichtet*, die Zahlungen rasch einzustellen. Im Fall SH dürfte das für die Kirchen besonders unproblematisch sein, da es sich nur um jährlich knapp 13 Mio Euro handelt. Bei dem großen aktuellen Gesamthaushalt der Nordkirche (Stand 23.11.2013) dürfte das kein Problem sein (siehe Teilkirche von MV, www.kirche-mv.de/Nordkirche-mit-Rekord-Haushalt.1436.0.html). Laut Haushaltsbeschluss der Landessynode geht es der Nordkirche bei (erneut gestiegenen) prognostizierten Einnahmen von 468 Mio Euro „finanziell gut“. Bei dieser Sachlage wäre wohl nicht einmal eine kurzfristige Kulanz-Übergangslösung angezeigt.

Zusammenfassende Äußerung zum FDP-Antrag

Der Antrag ist hinsichtlich der angestrebten Beendigung der historischen Staatsleistungen unnötig und sogar kontraproduktiv. Denn eine Bundeskommission für Landesangelegenheiten ist fragwürdig. Zu Unrecht geht der Antrag überdies noch vom Fortbestand einer Zahlungspflicht aus. Auch würde eine Kommission beim BMinF kein sinnvolles Ergebnis erbringen, weil auf Bundesebene die Parteien der Großen Koalition sehr kirchengeneigt sind, wie sich aus 4.1 des Koalitionsvertrags eindeutig ergibt. Trotz der seit langem bestehenden gravierenden gesellschaftlichen Veränderungen wird keinerlei Abkehr von der einseitigen und neutralitätswidrigen Kirchenprivilegierung angestrebt. Im Übrigen hat der Landesrechnungshof von SH in seinem Jahresbericht für 2011 festgestellt: „Schleswig-Holstein steht nach wie vor finanziell am Abgrund.“ Eine Anpassung an die geänderten Verhältnisse könne [selbst bei Annahme einer bestehenden Zahlungspflicht] eine Herabsetzung der Staatsleistungen auf etwa 4 Mill. Euro bedeuten.

Wer die historischen Staatsleistungen (auch in den südlichen Bundesländern nur ein sehr kleiner Bruchteil der kirchlichen Einnahmen) beenden will, soll das einfach tun. Es entspräche auch dem Willen des größten Teils der Bevölkerung. Ein rechtliches Risiko ist nicht ersichtlich, mögen auch kirchlich-konservative Juristen Gegenteiliges behaupten. In SH wäre das (staatliche) Kirchenvertragsgesetz zumindest bezüglich der Staatsleistungen aufzuheben. Dazu ist der Gesetzgeber sogar verpflichtet, denn Kirchenverträge sind nach einhelliger juristischer Meinung nicht verfassungsfest.

Der **nachträgliche Antrag der Piraten** ist in dieser Stellungnahme sachlich mit abgehandelt.

Zum sog. Änderungsantrag von SPD, Bündnis90/Die Grünen und SSW

Es handelt sich wohl um einen separaten Antrag, keinen Änderungsantrag. Die Einrichtung einer Kommission auf Bundesebene zur generellen Untersuchung des Staat-Kirche-Verhältnisses einschließlich des Vertragsrechts wäre zwar der Sache nach angebracht. Sie erscheint aber illusorisch, denn jahrzehntelang hat man auch auf Bundesebene jeden Abbau kirchlicher Privilegien trotz der Privilegienfeindlichkeit des GG (Martin Heckel) bis heute zu verhindern gewusst.

Zwar gibt es heute deutliche gesellschaftliche und teilweise auch parteipolitische Bestrebungen, das Staat-Kirche-Verhältnis zu überprüfen und die Verfassungswirklichkeit dem Grundgesetz, insb. dem Neutralitätsgebot, wenigstens etwas anzunähern. Eine sinnvolle Diskussion auf Bundesebene wäre aber derzeit utopisch. Wenn ein Bundesland in dieser Richtung prüfen will, so bestünde genügend Anlass, die aufgeblähten und weithin überflüssigen, teilweise sogar rechtlich anrühenden evangelischen und katholischen Kirchenverträge (Konkordate) zu durchforsten.

Auf diese umfassenden Themen kann hier nicht eingegangen werden. Auch sind die religionsverfassungsrechtlichen Vorstellungen der Parlamentarier in SH ausweislich der Redebeiträge vom 12.12.2013 überwiegend derart unklar, dass eine ausreichend qualifizierte Debatte derzeit nicht zu erwarten ist. Jedenfalls wäre zu unterscheiden zwischen den historischen Staatsleistungen (s.o.), den seit 1919 rechtswidrig neu begründeten Staatsleistungen und den kulturstaatlich motivierten Subventionen („Religionsförderung“), die auf Bundesebene etwa das *30-fache* der historischen Staatsleistungen (diese insgesamt an die 500 Mill.) ausmachen mögen (detailliert C. Frerk, 2010).

Literatur:

Zur Ergänzung und Vertiefung wird verwiesen auf:

Gerhard Czermak, Religions- und Weltanschauungsrecht, 2008, insb. S. 19 ff., 169 ff., 185 ff. ders., www.staatsleistungen.de/844/gerhard-czermak-lexikonartikel-staatsleistungen (2009) sowie http://fowid.de/fileadmin/textarchiv/Czermak_Gerhard/Staatsleistungen_Abloesung_o_Ewigkeitsrente_TA2003_6.pdf
ders. http://fowid.de/fileadmin/textarchiv/Czermak_Gerhard/Staat_Kirche_Vertraege_TA2000_7.pdf (2000)
Carsten Frerk, Violettbuch Kirchenfinanzen. Wie der Staat die Kirchen finanziert. Aschaffenburg 2010. Dazu auch das umfassende Portal www.staatsleistungen.de/

Für die Giordano-Bruno-Stiftung



Dr. jur. Gerhard Czermak, Richter i.R.

(in Verb. mit Ingrid Matthäus-Maier, ehem. Richterin, langjährige MdB und Vors. Finanzausschuss, ehem. Sprecherin der KfW)

Friedberg/Bay., 17.2.2014

Kontakt: Elke Held (gbs-Presseabteilung), Tel: +49 (0)651 9679503, Fax: +49 (0)651 96796602, Mail: [presse\[at\]giordano-bruno-stiftung\[pUNKT\]de](mailto:presse[at]giordano-bruno-stiftung[pUNKT]de). Website: www.giordano-bruno-stiftung.de