

Prof. Dr. Peter Unruh

Kiel, den 24. Februar 2014

Präsident des Landeskirchenamtes
Evangelisch-Lutherische Kirche in Norddeutschland

Stellungnahme zu:
Antrag der Fraktion der FDP (Drcks. 18/1258)
Änderungsantrag der PIRATEN (Drcks 18/2174)

I. Substanz der Anträge

1. FDP

Der Antrag der FDP-Fraktion enthält drei Teilaspekte:

- (1.) Einrichtung einer Kommission auf Bundesebene, angesiedelt beim Finanzministerium.
- (2.) Auftrag der Kommission: Verrechnung der bisher gezahlten Staatsleistungen mit den zugrunde liegenden Tatbeständen in Gestalt von „Enteignungen“.
- (3.) Ziel: auf der Grundlage der Arbeiten der Kommission sollen - wohl durch die Landesregierung bzw. das Land Schleswig-Holstein - (nur) die „offenen Verpflichtungen“ mit einer Einmalzahlung abgelöst werden.

2. PIRATEN

Der in drei Ziffern formulierte Antrag der PIRATEN ist selbsterklärend. Er ist gerichtet auf die Ablösung der Staatsleistungen (Ziff. 1) auf der Grundlage einer Bundesgesetzgebung (Ziff. 2). Für die „Zwischenzeit“ soll der Betrag der jährlich zu zahlenden Staatsleistungen reduziert werden, „erforderlichenfalls“ aufgrund von Verhandlungen mit den Religionsgesellschaften.

II. Stellungnahme

1. Vorbemerkung

Den Ausgangspunkt der Stellungnahme bildet der Antrag der FDP-Fraktion. Die Reihenfolge der Bearbeitung wird aus verfassungsdogmatischen Gründen umgestellt.

Verfassungsrechtlicher Maßstab ist **Art. 138 Abs. 1 WRV**, der über Art. 140 GG in das Grundgesetz inkorporiert ist. Er lautet:

„Die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften werden durch die Landesgesetzgebung abgelöst. Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf.“

2. Ad. (2): Möglichkeit einer „Verrechnung“ von Staatsleistungen?

Die Frage nach der Möglichkeit einer „Verrechnung“ bisher gezahlter Staatsleistungen mit den „für die Kirchenstaatsverträge grundlegenden Enteignungen“ führt notwendig zu der Frage nach dem verfassungsdogmatischen **Begriff der Staatsleistungen**. Im einschlägigen Schrifttum und der Rechtsprechung ist unumstritten, dass dieser Begriff drei Komponenten aufweist. Staatsleistungen sind

- (1.) vermögenswerte Rechtspositionen, die
- (2.) auf Dauer angelegt sind, und
- (3.) einen historischen Bezug haben (primär, aber nicht ausschließlich zu säkularisationsbedingten Vermögensverlusten der Religionsgemeinschaften).

Insbesondere aus der Begriffskomponente zu (2.) folgt, dass eine „Verrechnung“ von Staatsleistungen nicht möglich ist, denn Staatsleistungen sind auf Dauer und nicht auf eine Tilgung angelegt!

Fazit: Der im Antrag der FDP-Fraktion beschriebene Auftrag an die ggf. auf Bundesebene zu bildende Kommission ist mit dem geltenden Religionsverfassungsrecht nicht vereinbar.

3. Ad. (2): Verfahren der Ablösung - Allgemeines und Bundesebene

Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV enthält ein **Verfassungsgebot der Ablösung von Staatsleistungen**.

Der **Begriff der Ablösung** ist in seinem Gehalt unumstritten. Er umfasst (1.) die einseitige Aufhebung der Staatsleistungen und (2.) die simultane Begründung einer Ausgleichs- bzw. Entschädigungspflicht.

Das **Verfahren der Ablösung** ist in Art. 138 Abs. 1 WRV hinlänglich beschrieben: Erforderlich ist (1.) eine Grundsatzgesetzgebung des Bundes (anstelle des vormaligen Deutschen Reiches) mit (2.) einer nachgeschalteten und darauf aufbauenden Landesgesetzgebung. Aus Art. 18 Abs. 1 des Reichskonkordates folgt zudem, dass ein Ablöseverfahren nur in „freundschaftlichem Einvernehmen“ mit der römisch-katholischen Kirche erfolgen kann. Aus Paritätsgründen gilt dies auch für die evangelischen Kirchen.

Aktuelle Annexfragen:

1. Bereitschaft des Bundes zu einer Grundsatzgesetzgebung?

Es muss nach derzeitiger Beschlusslage bezweifelt werden, dass der Bund einer Grundsatzgesetzgebung von sich aus nahe treten wird. Auf eine Kleine Anfrage aus der Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag antwortete die Bundesregierung am 13. November 2013 (BT-Drcks. 18/45), dass sie derzeit „keinen Handlungsbedarf“ sehe, ein Grundsatzgesetz zu erlassen. Vielmehr hätten die Länder „auch ohne ein solches Grundsatzgesetz die Möglichkeit, die Staatsleistungen im Wege des vertraglichen Einvernehmens mit den Kirchen umzugestalten und aufzuheben.“ Ob es bei dieser Beschlusslage bleibt, wenn nunmehr von dem Land Schleswig-Holstein (oder auch von anderen Ländern) entsprechende Initiativen ausgehen, bleibt abzuwarten. Bei einer fortwährenden Weigerung des Bundes müsste auch der in Teilen der einschlägigen Literatur erwogene Weg über ein Bund-Länder-Streitverfahren vor dem BVerfG erwogen werden.

2. „Ablösung“ durch Vereinbarung zwischen dem Bundesland und den Religionsgemeinschaften?

Die Frage, ob auch ohne Bundesgrundsatzgesetz eine Ablösung im Einvernehmen zwischen den Bundesländern und den Religionsgemeinschaften möglich ist, ist umstritten. Dafür spricht die Entstehungsgeschichte des Art. 138 Abs. 1 WRV. Dagegen spricht zunächst der klare Wortlaut der Norm, die einen klaren Verfahrensweg ohne Alternative und Spielräume beschreibt. Dagegen spricht ferner der Sinn und Zweck der Norm; denn mit der vorgegebenen Abfolge von Bundesgrundsatzgesetz und Landesgesetzgebung sollte zwingend vorgeschrieben werden, dass in jedem Fall (und nicht nur im Streitfall) die Bundesebene als neutraler Dritter (weil selbst nicht Schuldner von Staatsleistungen) den Rahmen für die Ablösung der Staatsleistungen skizziert. Eine Ablösung ohne Bundesgrundsatzgesetz ist daher nach hiesiger Auffassung nicht zulässig.

Fazit:

1. Die im FDP-Antrag enthaltene Initiative, auf Bundesebene eine Kommission einzusetzen, die sich des Themas der Ablösung von Staatsleistungen annimmt, ist zuzustimmen. Sie würde jedenfalls von den evangelischen Kirchen wohlwollend begleitet werden, denn es handelt sich insofern (!) um eine Initiative zur Erfüllung eines Verfassungsauftrags. Gleiches gilt für Ziff. 1 des Änderungsantrags der PIRATEN, der sich insofern in vollständiger Übereinstimmung mit dem geltenden Religionsverfassungsrecht befindet.
2. Aufgabe dieser Kommission kann es aber nur sein, in Abstimmung mit den betroffenen Religionsgemeinschaften den Entwurf für ein Bundesgrundsatzgesetz zur Ablösung der Staatsleistungen zu erarbeiten. Die Aufgabe einer „Verrechnung“, die ihr nach dem FDP-Antrag zukommen soll, wäre - s.o. die Ausführungen zum Begriff der Staatsleistungen unter 2. - nicht verfassungskonform.
3. Auch Ziff. 3 des Änderungsantrages der PIRATEN läuft religionsverfassungsrechtlich ins Leere; denn nicht nur eine Gesamtablösung, sondern auch eine Reduzierung der Staatsleistungen kann nicht allein im Einvernehmen zwischen dem Bundesland und den betroffenen Religionsgemeinschaften erfolgen, sondern bedarf einer vorgeschalteten Bundesgesetzgebung.

4. Ad. (3): Ablösung durch das Land Schleswig-Holstein

Die Ablösung erfolgt auf der Grundlage eines **Landesgesetzes**. Das Erfordernis einer Einbeziehung der Kirchen folgt aus den Freundschaftsklauseln der jeweiligen Staatskirchenverträge.

Der im Landesgesetz zu veranschlagende Umfang der Ablösung hat sich am Maßstab einer **angemessenen Entschädigung** zu orientieren. Für die Berechnung der angemessenen Entschädigung werden in der einschlägigen Literatur Kapitalisierungsfaktoren zwischen dem 20- und 40-fachen der jährlichen Summe der jeweiligen Staatsleistungen genannt. Neben einer Einmalzahlung, die den Haushalt des Landes Schleswig-Holstein wohl übermäßig belasten würde, wäre auch die Vereinbarung über Ratenzahlungen denkbar.

Fazit: Die Ablösung der vom Land Schleswig-Holstein zu zahlenden Staatsleistungen wäre - auf der Grundlage eines Bundesgrundsatzgesetzes - durch ein Landesgesetz im Wege einer Einmal- oder Ratenzahlung möglich. Die im Antrag in Bezug genommenen „offenen Verpflichtungen“ können jedoch religionsverfassungsrechtlich nur als die angemessene Entschä-

digung i.S.d. Ablösungsbegriffs des Art. 138 Abs. 1 WRV und nicht als vermeintlicher Restbetrag nach Maßgabe einer vermeintlichen Tilgung (s.o.) aufgefasst werden.

III. Gesamtergebnis

Der Antrag der FDP-Fraktion und der Änderungsantrag der PIRATEN können nur im Kontext der religionsverfassungsrechtlichen Vorgaben betrachtet und bewertet werden. Vor diesem Hintergrund ergibt sich folgendes Gesamtergebnis:

1. Der FDP-Antrag ist in seiner Formulierung und seiner Grundintention mit dem geltenden Religionsverfassungsrecht nicht vereinbar, daher nicht durchsetzbar und folglich abzulehnen.
2. Der Änderungsantrag der PIRATEN ist in seinen Ziffern 1 und 2 mit dem geltenden religionsverfassungsrecht vereinbar. Die Annahme dieser Ziffern entspräche dem Verfassungsauftrag zur Ablösung der Staatsleistungen aus Art. 140 GG i.V.m. Art 138 Abs. 1 WRV. Ziffer 3 dieses Antrags widerspricht hingegen dem verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Verfahren einer Ablösung.
3. In Aufnahme der Grundanliegen der vorliegenden Anträge und in Ergänzung zu den ersten beiden Ziffern des Änderungsantrags der PIRATEN kann dem Landtag folgende weitere Beschlussziffer empfohlen werden: „Auf der Grundlage eines vom Bund zu erlassenden Grundsatzgesetzes soll der Landtag im Zusammenwirken mit den Kirchen ein Ablösegesetz erlassen, dass die Höhe und den Modus der Entschädigungsleistung festlegt.“

IV. Ausgewählte Literatur

- Droege, Michael*: Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften im säkularen Kultur- und Sozialstaat, Berlin 2004.
- Knöppel, Volker*: Aktuelle Überlegungen zum Ablösegebot der Staatsleistungen nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV, in: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht Bd. 58 (2013), S.188 ff.
- Rozeck, Jochen*: Der unerfüllte Verfassungsauftrag – Die Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen, in: Holzner/Ludyga (Hrsg.), Entwicklungstendenzen des Staatskirchen- und Religionsverfassungsrechts, Paderborn u.a. 2013, S.421 ff.
- Unruh, Peter*: Art. „Staatsleistungen“, in: Heinig/Munsonius (Hrsg.), 100 Begriffe aus dem Staatskirchenrecht, Tübingen 2012, S.256 ff.
- Unruh, Peter*: Religionsverfassungsrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2012, (§ 15. Staatsleistungen), S.297 ff. (Rn.508 ff.).