

Rechtsanwalt

Dr. Christian Sailer, Am Trabelt 9, 97828 Marktheidenfeld

Frau Barbara Ostmeier
Vorsitzende des Innen- und Rechtsausschusses
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Landeshaus
Postfach 71 21
24171 Kiel

Am Trabelt 9
97828 Marktheidenfeld
Telefon: 09394 – 999 31
Telefax: 09394 – 999 32
E-Mail: info@kanzlei-sailer.de
<http://www.kanzlei-sailer.de>

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2511

S/ST
28. Februar 2014

1. **Kirchenstaatsverträge evaluieren – Auftrag des Grundgesetzes erfüllen**
 - Antrag der Fraktion der FDP - Drucksache 18/1258 -
2. **Staatsleistungen an die Kirchen ablösen**
 - Antrag der PIRATEN zu Drucksache 18/1258 -

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

anbei übersende ich Ihnen im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses meine Stellungnahme zu den oben genannten Anträgen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Christian Sailer

Rechtsanwalt

Dr. Christian Sailer, Am Trabelt 9, 97828 Marktheidenfeld

Frau Barbara Ostmeier
Vorsitzende des Innen- und Rechtsausschusses
Schleswig-Holsteinischer Landtag Landeshaus
Postfach 71 21
24171 Kiel

Am Trabelt 9
97828 Marktheidenfeld
Telefon: 09394 – 999 31
Telefax: 09394 – 999 32
E-Mail: info@kanzlei-sailer.de
<http://www.kanzlei-sailer.de>

S/ST
28. Februar 2014

Stellungnahme

zu

1. dem Antrag der FDP Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 31.10.2013, Drucks. 18/1258, **Kirchenstaatsverträge evaluieren - Auftrag des Grundgesetzes erfüllen**
2. dem Antrag der Fraktion der PIRATEN im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 12.12.2013, Drucks. 18/1258, **Staatsleistungen an die Kirchen ablösen**

I.

Wenn der FDP Antrag von den *“bisher geleisteten staatlichen Entschädigungszahlungen”* für *“die für die Kirchenstaatsverträge grundlegenden Enteignungen”* spricht, und wenn im Antrag der PIRATEN davon die Rede ist, dass *“die Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften abgelöst werden sollen”*, und dass der Bund aufgefordert wird *“die gesetzlichen Grundlagen für die Ablösung [...] zu schaffen”*, dann knüpfen beide Anträge ersichtlich an Art.140 GG i.V.m. Art.138 WRV an, in dessen Abs.1 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.”*

II.

Diese “Staatsleistungen” gehen auf die “Säkularisation” zurück. Im Friedensvertrag von Luneville hatte Napoleon dem untergehenden Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation eine territoriale Neugestaltung verordnet. Dabei verloren die Reichsfürsten ihre linksrheinischen Gebiete. Das Reich verpflichtete sich, dafür Entschädigung zu leisten. Der Ent-

schädigungsplan (von Frankreich und Rußland konzipiert) wurde im Jahre 1803 von einer eigens bestellten Reichsdeputation als "Reichshauptschluß" angenommen. Das Kirchengut von Stiften, Abteien, Klöstern und Bistümern wurde 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"*.¹ Ein klassischer Fall des Vollzugs des Reichsdeputationshauptschlusses ist das Preußische "Edikt über die Einziehung sämtlicher geistlicher Güter in der Monarchie" vom 30. Oktober 1810, in dem der König erklärt: *"Wir werden für hinreichende Belohnung der obersten geistlichen Behörden und mit dem Rathe derselben für reichliche Dotierung der Pfarreien, Schulen, Mildenstiftungen und selbst derjenigen Klöster sorgen, welche sich mit der Erziehung der Jugend und der Krankenpflege beschäftigen und welche durch obige Vorschriften entweder an ihren bisherigen Einnahmen leiden oder deren durchaus neue Fundierung nötig erscheinen dürfte."*² Auch in der preußischen Verfassungsurkunde von 1848 war eine ausdrückliche Garantie kirchlicher Einkünfte aus Staatseinkünften enthalten.³ Aus diesen ersten Rechtsakten 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.⁴ 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.⁵ 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 Pfarrerbeseoldung, über Kirchenbaupflichten bis zur Lieferung von Holz und Getreide und zur Stellung von Meßwein und Kerzen.⁶

III.

Der Gesamtumfang dieser Staatsleistungen ist, soweit ersichtlich, bis heute nirgends systematisch zusammengestellt.⁷

¹ vgl. zum Wortlaut und geschichtlichen Hintergrund Frotzcher/Pieroth, Verfassungsgeschichte 1997, S.83 ff

² zit. nach Isensee, Staatsleistungen an die Kirchen und Religionsgemeinschaften, in HdbStKirchR, Bd.1, 2. Aufl. 1994, S.1012

³ Vgl. zur geschichtlichen Entwicklung der Staatsleistungen im 18. Jahrhundert und zum Motiv dieser Garantie Hans-Jochen Brauns, Staatsleistungen an die Kirchen und ihre Ablösung, Berlin, 1970, S.22 ff, 26

⁴ vgl. hierzu Brauns, a.a.O., S.16 und S.30 ff

⁵ Droege, Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften im säkularen Kultur- und Sozialstaat 2003, S.158 f.; Czermak, Religion- und Weltanschauung in Gesellschaft und Recht, 2009, S.352)

⁶ vgl. dazu auch Isensee, a.a.O., S.1022 f

⁷ (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.)

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 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.⁸ So heißt es z.B. im Evangelischen Kirchenvertrag Sachsen vom 24.3.1994⁹: *„Der Freistaat zahlt zur Abgeltung der Ansprüche der Kirche aus Staatsleistungen einen jährlichen Gesamtbetrag [...] Die Höhe der Zahlung [...] beträgt für das Jahr 1993: 25 Millionen DM.“*(Art.14) Und im Vertrag des Landes Brandenburg mit dem Heiligen Stuhl vom 12.11.2003¹⁰ wird festgelegt: *„Das Land zahlt der katholischen Kirche anstelle früher geleisteter Zahlungen für Zwecke des Kirchenregiments, der Pfarrerbesoldung und -versorgung sowie anstelle anderer, früher auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhender Zahlungen einen Gesamtzuschuss. Die Gesamtleistung beträgt jährlich eine Million Euro [...] nach fünf Jahren werden die Vertragsparteien eine Erhöhung des Betrages [...] prüfen.“*¹¹ (Art.15)

Für Schleswig-Holstein gilt in Bezug auf die Evangelische Kirche der *“Vertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und den Evangelischen Landeskirchen in Schleswig-Holstein vom 23.05.1957”*¹² und in Bezug auf die Römisch-Katholische Kirche der *“Vertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und dem Heiligen Stuhl”* vom 25.04.2009¹³. Im Vertrag mit der Evangelischen Kirche heißt es in Art.18:

- (1) *1 Das Land zahlt an die Kirchen vom 1. April 1957 ab als Dotation für kirchenregimentliche Zwecke, als Zuschüsse für Zwecke der Pfarrbesoldung und -versorgung sowie zum Ausgleich der in Artikel 19 und 20 genannten Verpflichtungen jährlich DM 2,9 Millionen (Staatsleistung an die evangelischen Landeskirchen). 2 Der Betrag ist in seiner Höhe den Veränderungen der Besoldung der Landesbeamten anzupassen. 3 Ein Verwendungsnachweis gemäß § 64a der Reichshaushaltsordnung wird nicht gefordert. 4 Durch Vereinbarung der Kirchen untereinander wird der Anspruch auf die Staatsleistung auf die Kirchen aufgeteilt.*
- (2) *1 Für eine Ablösung gemäß Artikel 140 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in Verbindung mit Artikel 138 Abs. 1 der Verfassung des Deutschen*

⁸ vgl. Droege a.a.O., S. 98

⁹ als Gesetz bekannt gemacht im GVOBl 1994, S.1252

¹⁰ als Gesetz bekannt gemacht im GVOBl 2004, S.223

¹¹ vgl. zu diesen pauschalierten Leistungsverpflichtungen auch Droege, a.a.O., S.98, der dazu ergänzend feststellt: „Durch Auswertung der Haushaltspläne der Bundesländer lässt sich nach den Haushaltsansätzen für das entsprechende Gebiet der alten Bundesrepublik im Jahr 1998 ein Anwachsen der pauschalen Staatsleistungen auf 638,6 Mio. (~ 326,51 Mio. €), unter Berücksichtigung auch der neuen Bundesländer gar auf 775,6 Mio. DM (~ 396,56 €) jährlich ausweisen. Auch den Staatsleistungen, die von marginaler Bedeutung angesichts des Engagement des modernen Kultur- und Sozialstaats zu sein scheinen, ist somit ein vielfach unterschätztes dynamisches Potential zueigen.“

¹² als Gesetz bekannt gemacht im GVOBl.1957,73

¹³ als Gesetz bekannt gemacht im GVOBl.2009, S.264

Reichs vom 11. August 1919 bleibt die bisherige Rechtslage maßgebend. 2 Das Land wird eine Ablösung nicht ohne Zustimmung der Kirchen durchführen.

Im Vertrag mit dem Heiligen Stuhl heißt es in Artikel 19

- (1) *[Staatsleistungen]*
Das Land Schleswig-Holstein zahlt wie bisher zur Abgeltung der Ansprüche des Erzbistums Hamburg auf Staatsleistungen nach Artikel 4 Abs. 1 und 3 des Vertrages des Heiligen Stuhles mit dem Freistaat Preußen vom 14. Juni 1929 weiterhin einen jährlichen Gesamtbetrag als Staatsleistung. Die Staatsleistung beträgt im Jahr 2008 insgesamt 190.000 € (in Worten: einhundertneunzigtausend EURO). Ändert sich die Besoldung der Beamtinnen und Beamten im Landesdienst, so ändert sich die Staatsleistung entsprechend.
- (2) *Für eine Ablösung gemäß Artikel 140 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in Verbindung mit Artikel 138 Absatz 1 der Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 bleibt die bisherige Rechtslage maßgebend. Das Land Schleswig-Holstein wird eine Ablösung nicht ohne Zustimmung der Katholischen Kirche durchführen.*

Beide Verträge lassen die Altleistungen offensichtlich hinter sich und treten an deren Stelle, wobei der Vertrag mit den evangelischen Landeskirchen altrechtliche Baulasten ablöst (Art.19 und Art.20). Hinsichtlich der Ablösung gem. Art.140 GG/Art.138 WRV soll die bisherige Rechtslage maßgebend sein. Das kann nur so verstanden werden, dass Ablösungsgegenstand jetzt nicht mehr die Altleistungen, sondern die neu vereinbarten Staatsleistungen sein sollen. Allerdings mit einer bedeutsamen Einschränkung: *“Das Land wird eine Ablösung nicht ohne Zustimmung der Kirchen durchführen.”*

IV.

Von diesen altrechtlichen Leistungen, die im Jahr 2013 die Bundesländer mit 481 Mio. Euro belasteten¹⁴, 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.¹⁵ 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.¹⁶ Mit der Pauschalierung altrechtlicher Verbindlichkeiten in Kirchenverträgen und Konkordaten wurden oft neue Verbindlichkeiten begründet, die in den Haushaltsansätzen

¹⁴ <http://www.staatsleistungen.de/887/dotationen>

¹⁵ vgl. zu den Zahlen Frerk, Vilettbuch Kirchenfinanzen, 2010, S.259, und zu den rechtlichen Grundlagen Sailer ZRP 2001, S.84 f.

¹⁶ 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."

zusammen mit den alten Gesamtbeträgen ausgeworfen werden.¹⁷

Auch aus diesem Grund ist es schwer, dem FDP-Antrag zu entsprechen und die den Kirchenverträgen zugrunde liegenden Enteignungen in bisher geleisteten staatlichen Entschädigungszahlungen an die Kirchen gegenüberzustellen. Abgesehen davon dürfte es sich dabei aber vor allem wegen der ungeheuren Komplexität des historischen Materials um ein äußerst schwieriges, wenn nicht unmögliches Unterfangen handeln. Man müsste in den einschlägigen Archiven, die im Jahr 1803 erfolgten Aufhebungen der geistlichen Reichsstände und die Enteignungen von Stiften, Abteien, Klöstern und Immobilien rekonstruieren. Und da als weitere Legitimationsgrundlage der Staatsleistungen auch die Säkularisationsverluste der evangelischen Kirche im Zuge der Reformation und bei der Ausbildung von Territorialstaaten herhalten soll, müsste man die Vermögensverteilung des Osnabrücker Friedens und die damit einhergehenden Vermögensverluste der evangelischen Kirche ergründen. Selbst wenn einer staatlichen Kommission diese Sisyphusarbeit ohne unverhältnismäßigen Aufwand gelingen würde, stieße man am Ende auf die Unmöglichkeit, die einzelnen Vermögensverluste mit den einzelnen Ausgleichsleistungen in Verbindung zu bringen. Solche Zurechnungen sind in der historischen Wirklichkeit auch kaum je erfolgt: Die Säkularisation war – vor allem 1803 – der allgemeine rechtspolitische Anknüpfungspunkt für eine umfassende Alimentierung der katholischen Kirche, der dann mit den hilfsweise ins Feld geführten Reformationsverlusten der evangelischen Kirche auch auf diese ausgedehnt wurde.

V.

Als vor 200 Jahren katholisches Kirchengut säkularisiert wurde, nahm der Staat nicht nur Entschädigungszahlungen für die katholische Kirche auf, sondern erinnerte sich dann auch, dass 200 Jahre zuvor auch die evangelische Kirche Säkularisationsverluste erlitt, die man nunmehr ebenfalls entschädigen müsse.¹⁸ Seither wurden an die beiden Kirchen Milliarden Gulden, Reichsmark, D-Mark und Euro bezahlt (allein seit Gründung der Bundesrepublik 15,3 Milliarden Euro).¹⁹ Wenn die Causa der Zahlungen die früheren Säkularisationsverluste sind, kann ihre Erledigung nicht daran scheitern, dass die Wertverluste und ihr bisheriger Ausgleich vermutlich nicht mehr berechenbar sind. Es sei denn, es geht gar nicht mehr um einen "Säkularisationsausgleich", sondern um eine unabhängig davon erfolgende Alimentierung der Kirchen.

¹⁷ 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.

¹⁸ Frerk, a.a.O. S.70 merkt hierzu an: "Was genau in der Reformation angeblich entschädigungspflichtig säkularisiert sei, darüber wird geschwiegen. Zudem war der weltliche Landesherr als evangelischer Landesbischof auch Teil der Staatskirche. Kann man sich selbst enteignen, wenn einem etwas weiterhin gehört?"

¹⁹ <http://www.staatsleistungen.de/887/dotationen-1949-2013-belaufen-sich-auf-mehr-als-15-mrd-euro>

Dem steht jedoch Art. 138 WRV entgegen, der die Ablösung aller bei Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung am 11.08.1919 bestehenden Leistungspflichten des Staates verlangt. Dabei ist diese Vorschrift nicht nur für die Beseitigung altrechtlicher Fossile von Bedeutung. Sie entfaltet ihre Wirkung auch auf die Fortschreibung und Ergänzung altrechtlicher Leistungsinhalte, die sich gewissermaßen zum säkularisationsunabhängigen Selbstläufer entwickelten.

Diese begegnen zudem der brisanten Frage, ob sie überhaupt wirksam zustande kommen konnten: Zwar hindert die Ablösungspflicht des Art.138 WRV den Staat nach allgemeiner Meinung nicht grundsätzlich, neue Staatsleistungen zugunsten von Religionsgesellschaften zu begründen - die dann eben einer eigenen Legitimation durch die Weimarer Reichsverfassung bzw. das Grundgesetz und die darin vorgesehenen oder zugelassenen Interaktionen zwischen Staat und Kirche bedürfen (z.B. Religionsunterricht, Anstaltseelsorge, Sozialeinrichtungen etc.).²⁰ Etwas anderes gilt aber für Leistungen, die zu Staatsleistungen des Art.138 WRV gehören. Diese Leistungen, sei es in Form von Zahlungen oder Befreiungen von Steuerlasten, sollen nach dem ausdrücklichen Verfassungsgebot „abgelöst“ werden, um das dadurch begründete enge Verhältnis zwischen Staat und Kirche abzuwickeln bzw. aufzulösen. Damit erscheint es unvereinbar, die Fortschreibung der alten Dauerschuldverhältnisse oder Steuervergünstigungen mit dem Hinweis zu rechtfertigen, dass ja auch heute der Staat neue Verpflichtungen gegenüber den Kirchen eingehen könne.²¹ Unvereinbar mit der Ablösungspflicht sind nicht nur Fortschreibungen, sondern auch Neubegründungen staatlicher Verbindlichkeiten oder Vergünstigungen wie sie in den alten Leistungstiteln enthalten waren.²²

VI.

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

²⁰ Vgl. hierzu Droege, a.a.O., S.258 ff; Jeand'heur/ Koriath, Grundzüge des Staatskirchenrechts, 2000, Rdnr.347: „Deutlich zu unterscheiden sind die Staatsleistungen des Art.138 Abs.1 WRV von Subventionen und sonstigen Leistungen, die Religionsgemeinschaften beispielsweise im Bereich der gemeinsamen Angelegenheiten (kirchliche Krankenhäuser, Beratungsstellen etc.) gewährt werden: Diese haben ihren Grund im gegenwärtigen öffentlichen Interesse und dienen der Erfüllung einer sozialen Funktion.“

²¹ So auch Morlok in Dreier, Grundgesetz, Bd.3, 2. Aufl., 2008, Rdnr.22 zu Art.140 WRV; Magen in Umbach/Clemens, Grundgesetz, Bd.2, 2002, Rdnr.127 zu Art.140 WRV: „Dauerhafte Rentenzahlungen würden die Zuwendungen nur auf eine andere Rechtsgrundlage stellen, aber die historisch überkommene Finanzierung der Religionsgemeinschaften nicht beenden. Dies widerspräche Art.138 I WRV wie dem staatskirchenrechtlichen Umfeld des Grundgesetzes, und zwar nicht deshalb, weil eine Subventionierung von Religionsgemeinschaften unzulässig wäre ..., sondern, weil Staatsleistungen historisch begründete Ausnahmen von den Geboten von Parität und Neutralität sind, die nur bis zur Ablösung gerechtfertigt sind, aber nicht auf Dauer gestellt werden dürfen.“; ebenso Czermak, DÖV, 2004, S.113; Sailer, ZRP, 2001, 84.

²² 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.“

die Entflechtung finanzieller Verbindungen zwischen Staat und Kirche, soweit sie nicht durch säkulare Zwecke im Rahmen der heute geltenden Verfassung legitimierbar sind.²³

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.²⁴

VII.

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.²⁵ 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.²⁶

²³ 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.

²⁴ 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 Pfarrerbesoldung 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).

²⁵ Sie wäre nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu bejahen: BVerfGE 6, 363. Dies ist auch die herrschende Meinung im Schrifttum. Vgl. Jarass/Pieroth, a.a.O., Rdnr.3 zu Art.140, Unruh, a.a.O., Rdnr.366.

²⁶ vgl. hierzu auch Droege a.a.O., S.240

VIII.

„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.²⁷ Vieles spricht dafür, dass im Rahmen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums eine Abwägung „*zwischen den Subsistenzinteressen der bisherigen Staatsleistungsempfänger und den berücksichtigungsfähigen öffentlichen Interessen*“ stattzufinden hat.²⁸ Am Ende eines solchen Abwägungsprozesses muss von Verfassungs wegen eine 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.

²⁷ vgl. zum Streitstand Unruh, Religionsverfassungsrecht, 2009, Rdnr.524 und Droege, a.a.O., S.210 ff

²⁸ Droege, a.a.O., S.220

IX.

Berücksichtigt man all dies, könnte das in Art.140 GG/Art.138 WRV vorgesehene und im Antrag der PIRATEN zu Recht geforderte Grundsätzegesetz 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.*

X.

Die in dem Antrag der Piraten enthaltene Aufforderung an den Bund, "die gesetzlichen Grundlagen für die Ablösung der Staatsleistungen an die Religionsgemeinschaften zu schaffen, wird kein Gehör finden. Auf eine kleine Anfrage der Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag antwortete die Bundesregierung am 04.12.2013 (BT-Drucksache 18/45): "Die Bundesregierung sieht aufgrund des Ablösegebots des Art. 140 GG i.V.m. Art.138 Abs.1 WRV, das nicht befristet und sanktioniert ist, gegenwärtig keinen Handlungsbedarf, durch ein Grundsätzegesetz des Bundes, die Länder zu verpflichten, die von diesen gewährten Staatsleistungen an die Kirchen abzulösen. Die Länder haben - ungeachtet der Höhe der erforderlichen Ablösebeträge - auch ohne ein solches Grundsätzegesetz die Möglichkeit für Staatsleistungen im Wege des vertraglichen Einvernehmens mit den Kirchen umzugestalten und aufzuheben."

Nachdem das Ablösegebot des Art.140 GG/Art.138 WRV nach allgemeiner Meinung ein zwingender Verfassungsauftrag ist, handelt es sich bei dieser Antwort der Bundesregierung

um einen Verfassungsverstoß. Sie überlässt es dem Belieben der Kirchen, aus dem ursprünglichen Säkularisationsausgleich eine ewige Staatsrente zu machen.

Wenn ein Bundesland dies nicht länger hinnehmen will, dann bleibt ihm keine andere Wahl, als den Bund durch die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts gem. Art.93 Abs.1 Ziff.3 GG i.V.m. § 13 Abs.1 Ziff.7 BVerfGG zu zwingen, den Verfassungsauftrag des Art.140 GG/Art.138 WRV endlich auszuführen.

Dr. Christian Sailer