



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzende des
Innen- und Rechtsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Barbara Ostmeier, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2369

Ihr Schreiben vom
27.01.2014

Unser Zeichen
LRH 2

Telefon 0431 988-0
Durchwahl 988-8950

Datum
3. Februar 2014

Anhörung im Innen und Rechtsausschuss

hier: Antrag der FDP-Fraktion „Kirchenstaatsverträge evaluieren - Auftrag des Grundgesetzes erfüllen“ (Landtagsdrucksache 18/1258)

Anlagen: - 3 -

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Landesrechnungshof hat das Thema „Zuschüsse an Kirchen und kirchliche Organisationen“ (Staatsleistungen) 2006 geprüft und das Ergebnis in seinen Bemerkungen 2007, Nr. 9 und 2011, Nr. 11 sowie in seinem Ergebnisbericht 2010, Tz. 3.2.2 (Anlagen) veröffentlicht. Er hat sich insbesondere zu den Staatsleistungen aufgrund des 1957 mit den Vorgängern der heutigen Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland (Nordkirche) geschlossenen Staatskirchenvertrags geäußert. Nach dem Votum des Finanzausschusses 2011 (Landtagsdrucksache 17/2036) sollten Verhandlungen seinerzeit noch mit der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche zur Anpassung dieses Vertrags an die seit 1957 veränderten Verhältnisse aufgenommen werden. Parallel dazu sollte sich das Land dafür einsetzen, dass der

Bund die finanziellen Auswirkungen einer Ablösung der Staatsleistungen prüft und die rechtlichen Rahmenbedingungen verändert.

Die Verhandlungen des Ministeriums für Justiz, Kultur und Europa mit der Nordkirche dauern an. Der Forderung, sich auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Ablösung geschaffen werden, ist das Land bisher nicht nachgekommen. Sie ist auch nicht Inhalt des in der Landtagssitzung im Dezember 2013 angenommenen Antrags der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW (Landtagsdrucksache 18/1411).

Der Antrag der FDP-Fraktion setzt dagegen die Schaffung eines Ablösegesetzes des Bundes voraus. Insoweit unterstützt der Landesrechnungshof diesen Antrag.

Mit freundlichen Grüßen
gez. Dr. Eggeling

Ministerpräsident - Staatskanzlei -

9. Zuschüsse an Kirchen und kirchliche Organisationen

Das Land zahlt jährlich Zuschüsse im Umfang von mehr als 11 Mio. € an Kirchen und kirchliche Organisationen. Rund 98 % dieser Staatsleistungen erhält die Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche für Zwecke der Kirchenverwaltung, Pfarrbesoldung und -versorgung und Bauunterhaltung.

Die Veranschlagung der Mittel wird mit dem 1957 geschlossenen und durch Gesetz ratifizierten Schleswig-Holsteinischen Kirchenvertrag begründet. Die bei seinem Abschluss maßgeblichen Verhältnisse haben sich wesentlich verändert.

Der Schleswig-Holsteinische Kirchenvertrag bedarf der Anpassung an die veränderten Verhältnisse.

9.1 Das Land veranschlagt seit mehr als 50 Jahren Zuschüsse an Kirchen und Religionsgemeinschaften (sog. Staatsleistungen). Im Haushalt 2006 sind dafür 11,6 Mio. € ausgewiesen.¹ Davon entfallen rd. 98 % auf die Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche (NEK). Insgesamt hat das Land an die NEK und ihre Vorläufer von 1957 bis 2005 mehr als 300 Mio. € an Staatsleistungen erbracht. Die übrigen Staatsleistungen des Landes verteilen sich auf die römisch-katholische Kirche (1,7 %) und weitere Religionsgemeinschaften.

9.2 Die Staatsleistungen umfassen Zuschüsse für Zwecke der Kirchenverwaltung, der Pfarrbesoldung und -versorgung und der Bauunterhaltung. Ihre historischen Wurzeln reichen teilweise zurück bis in die Zeit der Reformation. Davon ausgehend hat sich eine enge Verflechtung zwischen staatlicher und kirchlicher Verwaltung entwickelt, die bis zum Beginn der Weimarer Republik andauerte.

Die heutigen **Beziehungen zwischen Staat und Kirche** sind durch die in Art. 140 Grundgesetz (GG) übernommenen Kirchenartikel der Weimarer Reichsverfassung (WRV)² bestimmt. Ihnen liegt das Prinzip der **Trennung von Staat und Kirche** zugrunde. Das gilt grundsätzlich auch für deren finanzielle Beziehungen.

¹ Kap. 0303 Titel 684 01; zur Entwicklung im Doppelhaushalt 2007/08 vgl. Tz. 1.4.

² Art. 136 bis 139 und Art. 141 WRV.

Die vor dem Inkrafttreten der WRV (1919) auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Ansprüche der Kirchen auf Staatsleistungen sind durch die Landesgesetzgebung abzulösen. Grundsätze dafür hat der Bund zu erlassen.¹ Er ist dieser Pflicht bisher ebenso wenig nachgekommen wie das seinerzeit zuständige Deutsche Reich.

Solange die **Ablösung** nicht erfolgt ist, gelten die 1919 vorhandenen Rechtsansprüche fort.² Sie betreffen in Schleswig-Holstein die Staatsleistungen an die (ehemalige) Evangelisch-Lutherische Landeskirche Schleswig-Holsteins und entsprechende Leistungen an die römisch-katholische Kirche.

Unabhängig von den historisch begründeten Staatsleistungen bleibt es dem Land unbenommen, Kirchen und Religionsgemeinschaften z. B. aus kulturpolitischen Gründen zu fördern (neu begründete Staatsleistungen). Dabei hat der Staat das verfassungsrechtliche Neutralitäts- und Paritätsgebot³ zu beachten. Es gewinnt angesichts der wachsenden religionssoziologischen Heterogenität der Gesellschaft zunehmend an Bedeutung.⁴

- 9.3 Die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein enthält keine gesonderten Regelungen zum Verhältnis von Staat und Kirche.⁵

Als Rechtsgrundlage für die Veranschlagung der Mittel für die NEK wird im Landshaushalt auf den **Schleswig-Holsteinischen Kirchenvertrag (SHKV)** verwiesen.⁶ Er ist am 23.04.1957 zwischen dem Land und den Landeskirchen Schleswig-Holstein, Eutin und Lübeck geschlossen worden und hat durch ein Zustimmungsgesetz des Landtages Gesetzeskraft erlangt.⁷

- 9.4 Ein wesentliches Ziel des SHKV war die Neuordnung der finanziellen Beziehungen zwischen Staat und Kirche. Die Landeskirchen Eutin und Lübeck, die keine Rechtsansprüche an das Land aus der Zeit vor 1919 geltend machen konnten, sind in den Vertrag einbezogen und der Landes-

¹ Art. 138 Abs. 1 WRV i. V. m. Art. 140 GG.

² Art. 138 Abs. 2 WRV i. V. m. Art. 140 GG (Eigentumsgarantie).

³ Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 42. Lieferung 2003, RN 31 f. zu Art. 140.

⁴ Droege, M., Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften im säkularen Kultur- und Sozialstaat, Berlin 2004, S. 263.

⁵ Das gilt auch für die Verfassungen des Landes Niedersachsen sowie der Stadtstaaten Hamburg und Berlin. In den übrigen Bundesländern enthalten die Landesverfassungen Bestimmungen zu Religion, Kirchen und Religionsgemeinschaften.

⁶ Erläuterungen zu Kap. 0303 (Kirchenangelegenheiten).

⁷ Gesetz zu dem Vertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und den evangelischen Landeskirchen in Schleswig-Holstein vom 23.05.1957, GVOBl. Schl.-H. S. 73. Bestandteil des Vertragswerks ist eine Zusatzvereinbarung zur Durchführung des SHKV.

Kirche Schleswig-Holstein aus Paritätsgründen gleichgestellt worden.¹

Die bereits vorher geleisteten Zahlungen sind in einem Betrag zusammengefasst, erhöht und mit einer Dynamisierungsklausel versehen worden. Es wird nicht zwischen historischen Staatsleistungen, die der verfassungsrechtlichen Ablösungsverpflichtung unterliegen, und nach 1919 neu begründeten Staatsleistungen unterschieden. Die historisch begründeten Ansprüche sind in dem neu vereinbarten **Grundbetrag** von 1,5 Mio. € aufgegangen. Im Vergleich zum Vorjahr 1956 haben sich die Staatsleistungen um rd. 80 % erhöht.

Die **Staatskanzlei** hält im Hinblick auf den SHKV eine Unterscheidung zwischen historischen und nach 1919 neu begründeten Staatsleistungen nicht für sachgerecht. Sie schließt sich der Bewertung des Nordelbischen Kirchenamtes an, wonach es sich bei den nach dem SHKV gewährten finanziellen Zuwendungen ausschließlich um (zusammengefasste) einheitliche „Staatsleistungen im engeren Sinne“ handle, die ihren Rechtsgrund letztlich in der Entschädigung für erlittene Vermögensverluste der Kirchen im Zuge der Säkularisationen hätten und für die es - in Ermangelung einer Ablösung i. S. d. Art. 138 Abs. 1 WRV - eine verfassungsrechtliche Bestandsgarantie gebe.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass nur solche Leistungen verfassungsrechtlich geschützt sind, die bereits 1919 auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhen. Das betrifft nur die frühere Landeskirche Schleswig-Holstein.

Der **Dynamisierungsfaktor** ist an die Besoldungsentwicklung der Landesbeamten gebunden. Im Ergebnis ist der Grundbetrag von 1957 bis 2006 um rd. 9,9 Mio. € auf 11,4 Mio. € (Soll) gestiegen. Das entspricht - bezogen nur auf die schleswig-holsteinischen Mitglieder der NEK - einem Zuschuss von 7,15 € „pro Seele“ (Mitglied). Der 1957 vereinbarte Grundbetrag betrug 0,65 € „pro Seele“.

Im Entwurf des Doppelhaushalts 2007/08 war ein weiterer Anstieg der Staatsleistungen auf insgesamt 11,7 Mio. € bzw. 11,9 Mio. € vorgesehen. Noch während der Prüfung des LRH hat die Staatskanzlei über die Nachschiebeliste die Ansätze für Staatsleistungen gekürzt und damit der Ent-

¹ Vor 1957 gab es in Schleswig-Holstein insgesamt 5 evangelische Landeskirchen, deren Verhältnis zum Land rechtlich uneinheitlich geregelt war und deren Sprengel nicht deckungsgleich mit den Landesgrenzen waren. Neben den 3 genannten Evangelisch-Lutherischen Landeskirchen hatte auch die Evangelisch-Lutherische Kirche im Hamburgischen Staate (Landeskirche Hamburg) Gemeinden auf schleswig-holsteinischem Gebiet. Gleiches gilt für die Evangelisch-Lutherische Landeskirche Mecklenburg (Domgemeinde Ratzeburg).

wicklung der Beamtenbesoldung (Streichung der Sonderzuwendung) Rechnung getragen.¹

9.5 Die bei Abschluss des SHKV bestehenden Verhältnisse haben sich seither verändert:

- Mit Wirkung vom 01.01.1977 haben 5 norddeutsche Landeskirchen die NEK gebildet.² Auf kirchlicher Seite steht dem Land seitdem ein Partner gegenüber, der sich strukturell deutlich von den vormaligen 3 schleswig-holsteinischen Landeskirchen unterscheidet.
- Die 1957 noch zutreffende annähernde Gleichsetzung von Staatsbürger und Mitglied einer christlichen Kirche³ ist nicht mehr gegeben. Nur noch rd. 47,1 % der Bevölkerung von Schleswig-Holstein und Hamburg sind Mitglied der NEK, auf Schleswig-Holstein bezogen beträgt der Mitgliederanteil nach Angaben der NEK rd. 56,2 %.
- Die Besoldungsstrukturen im öffentlichen Dienst sind seit 1957 mehrfach verändert worden. Auswirkungen auf die Höhe der Staatsleistungen haben insbesondere die nach 1957 gesetzlich geregelten Sonderzahlungen⁴ sowie die Dienstrechtsreform von 1997⁵ und das Versorgungsreformgesetz von 1998⁶ gehabt.

Der SHKV ist nicht an die geänderten Rahmenbedingungen angepasst worden. Stattdessen haben sich das bis 2005 zuständige Kultusministerium⁷ und die kirchlichen Partner über Abweichungen vom Wortlaut des SHKV und seiner Zusatzvereinbarung auf Regierungs- bzw. Verwaltungsebene verständigt. Einvernehmen ist insbesondere darüber erzielt worden, die NEK als Rechtsnachfolgerin der 3 schleswig-holsteinischen Landeskir-

¹ Umdruck 16/1382; nunmehr sind 11,13 Mio. € (2007) bzw. 11,35 Mio. € (2008) veranschlagt.

² Außer den 3 Landeskirchen, die Vertragspartner des Landes bei Abschluss des SHKV waren, gehören dazu die Landeskirche Hamburg und die Landeskirche Hannover für den Kirchenkreis Harburg.

³ Nach der Volkszählung von 1950 waren 88 % der Einwohner Schleswig-Holsteins evangelisch-lutherischen und 6 % römisch-katholischen Glaubens.

⁴ Sog. Urlaubs- und Weihnachtsgeld.

⁵ Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz) vom 24. Februar 1997, BGBl. I. S. 322; hier: Strukturveränderung bei den Dienstaltersstufen.

⁶ Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998 - VReformG) vom 29. Juni 1998, BGBl. I S. 1666; hier: Aufbau einer Versorgungsrücklage durch Einbehaltung von 0,2 Prozentpunkten der vorgesehenen Besoldungserhöhung. In diesem Fall hat die NEK das Kultusministerium darauf hingewiesen, dass die Anwendung der Reform nicht im Einklang mit dem SHKV steht. Die Vertragspartner waren sich einig, die Neuregelung unabhängig von ihrer unterschiedlichen Rechtsauffassung umzusetzen, ohne den SHKV anzupassen.

⁷ Wechsel der Zuständigkeit 2005 vom Kultusministerium zur Staatskanzlei, Landesverordnung zur Anpassung von Rechtsvorschriften an geänderte Zuständigkeiten der obersten Landesbehörden und geänderte Ressortbezeichnungen vom 12.10.2005, GVObI. Schl.-H. S. 487.

chen zu betrachten, ohne den SHKV anzupassen. Das Kultusministerium hat nicht die notwendige Zustimmung des Landtages eingeholt. Eine Anpassung des Vertrages an die tatsächlichen Verhältnisse ist nunmehr erforderlich.

Die **Staatskanzlei** ist nicht der Auffassung, dass sich die maßgeblichen Verhältnisse seit 1957 in einer für die Vertragsbeziehungen mit der NEK rechtlich relevanten Weise geändert hätten:

Sie sieht in der NEK die rechtmäßige Rechtsnachfolgerin der 3 evangelisch-lutherischen Landeskirchen. Die geographischen Veränderungen seien für die Rechtsnachfolge grundsätzlich unerheblich. Ferner habe das Land die NEK seit ihrer Errichtung fortwährend anerkannt, sodass es nunmehr an diese Staatspraxis gebunden sei und sich von ihr nicht mehr unvermittelt abkehren könne.

Die Mitgliederentwicklung sei rechtlich insofern irrelevant, als die in dem SHKV vereinbarten Leistungen nicht an eine bestimmte „Seelenstärke“ gekoppelt gewesen seien. Auch bestehe entgegen der Auffassung des LRH keine rechtliche Kausalität zwischen staatlichen Zuschüssen und Pfarrbesoldung. Richtig sei zwar, dass die Staatsleistungen zu einem erheblichen Teil für die Zuschüsse zur Pfarrbesoldung gewährt werden sollten und dass ihre Dynamisierung sich nach der Veränderung der Beamtenbesoldung richten sollte; doch würden sich weder aus dem Wortlaut noch aus der Begründung des SHKV Anhaltspunkte für einen rechtlichen Zusammenhang zwischen der Höhe der Staatsleistung und der Höhe der Pfarrbesoldung ergeben. Da die Verwendung und Aufteilung der Staatsleistung in den Verantwortungsbereich der Kirchen gestellt worden sei, sei vielmehr davon auszugehen, dass der Verweis auf die Besoldung keine Rechts-, sondern lediglich eine Berechnungsgrundlage für den Dynamisierungsfaktor darstellen sollte.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Er verweist im Übrigen darauf, dass die Landesregierung selbst eine Neufassung der gesetzlichen und vertraglichen Bestimmungen aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung für geboten hält. Sie hat der Feststellung in dem Abschlussbericht der Projektgruppe „Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung“ zugestimmt, dass „das umfangreiche und wenig überschaubare und teilweise aus früheren Jahrhunderten stammende Staats-Kirchenrecht aktualisiert und transparenter gefasst werden müsste. Zahlreiche Bestimmungen sind nicht mehr zeitgemäß.“¹ Die **Staatskanzlei** hat hierzu erklärt, dass sich diese Feststellungen in erster Linie auf bislang nicht aktualisierte Konkordate mit der Katholischen Kirche aus früheren Jahrhunderten bezogen hätten.

¹ Umdruck 16/550 vom 31.01.2006, S. 416.

- 9.6 Der SHKV enthält keine **Anpassungs- oder Kündigungsklausel**, sondern nur die Vereinbarung, etwa in Zukunft entstehende Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung des Vertrags auf freundschaftliche Weise zu beseitigen (Art. 28 SHKV).

Der LRH teilt die Auffassung des Petitionsausschusses des Landtages, dass „vertragliche Vereinbarungen mit den großen christlichen Kirchen - da sie keine Kündigungsregelung beinhalten - nur aus besonders schwerwiegenden Gründen aufgelöst werden können“.¹

Eine Auflösung durch Kündigung setzt voraus, dass die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend waren, sich seit Abschluss des Vertrags so wesentlich geändert haben, dass einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist, und es nicht gelungen ist, den Vertrag an die geänderten Verhältnisse anzupassen (§ 127 LVwG²). Verhandlungen mit dem Ziel einer Vertragsanpassung haben somit Vorrang vor einer Kündigung. Das gilt auch für den SHKV.

Die **Staatskanzlei** sieht keine rechtliche Möglichkeit für eine einseitige Kündigung des SHKV oder eine einseitige Reduktion der hieraus gewährten Staatsleistungen.

- 9.7 Da sich die Verhältnisse, die bei Vertragsabschluss **maßgeblich** waren, **wesentlich** verändert haben, muss die Landesregierung Verhandlungen mit der NEK über einen neu zu schließenden Vertrag aufnehmen. Hierbei sollte zwischen Zahlungen aufgrund von Rechtsansprüchen, die der Ablösungsverpflichtung unterliegen, und nach 1919 neu begründeten Staatsleistungen getrennt werden.

Angesichts der Haushaltssituation des Landes gibt es keine Tabubereiche für strukturelle Einsparungen. Die Staatsleistungen müssen insgesamt deutlich gesenkt werden. Hierzu hat der LRH der Staatskanzlei anhand von Modellrechnungen mögliche Einsparungspotenziale aufgezeigt. Der Meinungs-austausch dazu dauert an.

Falls mit der NEK kein Einvernehmen über eine Vertragsrevision zu erreichen ist, sollte das Land seine Zahlungen auf die bis zu einer Ablösung verfassungsrechtlich geschützten Rechtsansprüche begrenzen.

¹ Landtagsdrucksache 15/3851 vom 02.12.2004, S. 15.

² Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 02.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 243, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.03.2006, GVOBl. Schl.-H. S. 52.

9.8 Die **Staatsleistungen an die römisch-katholische Kirche** gründen sich teilweise auf Rechtstitel aus der Zeit vor 1919, teilweise auf einen Vertrag des Freistaats Preußen mit dem Heiligen Stuhl aus dem Jahr 1929. Die Höhe der Zuschüsse beruht seit 1957 auf einer Entscheidung des Kultusministeriums im Rahmen des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Gesonderte vertragliche Regelungen und ein Zustimmungsgesetz liegen nicht vor. Mit der römisch-katholischen Kirche sollten ebenfalls Verhandlungen mit dem Ziel aufgenommen worden, Regelungen wie mit der NEK zu vereinbaren.

Die **Staatskanzlei** hat Gespräche zur Aufnahme entsprechender Verhandlungen begonnen.

9.9 Das Land wendet den SHKV entsprechend auch auf **andere Kirchen und Religionsgemeinschaften** an. Es stützt sich dabei auf das Gleichbehandlungsgebot des Staates. Gesetzliche Verpflichtungen des Landes oder vertragliche Vereinbarungen bestehen nicht. Landesmittel in geringem Umfang erhalten die alt-katholische Gemeinde Nordstrand (13,5 T€), die Domgemeinde Ratzeburg (10,2 T€)¹ und die Evangelisch-Reformierte Gemeinde Lübeck (4,4 T€)².

Solange die Staatsleistungen nicht auf gesetzlicher Grundlage gewährt werden, handelt es sich um freiwillige Leistungen des Landes, für die das Zuwendungsrecht anzuwenden ist. Dieser Grundsatz ist vom Kultusministerium bzw. der Staatskanzlei bislang nicht beachtet worden. Die **Staatskanzlei** hat dazu mitgeteilt, dass sie diesen Grundsatz zukünftig beachten werde und eine entsprechende Umstellung des Zuwendungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2008 eingeleitet habe.

Die Staatskanzlei sollte prüfen, ob und inwieweit die Zahlungen unter den heutigen Verhältnissen und unter Beachtung des Gleichbehandlungs- und Neutralitätsgebots erforderlich sind.

9.10 Die Staatsleistungen an die Kirchen und Religionsgemeinschaften weisen im **Bundesvergleich**³ eine erhebliche Bandbreite auf. Sie haben im Haushaltsjahr 2005 zwischen weniger als 1 € je Einwohner (Stadtstaaten Hamburg und Bremen) und bis zu 11,20 € je Einwohner (Rheinland-Pfalz) gelegen. In Schleswig-Holstein ergeben sich bei Einbeziehung aller Staatsleistungen⁴ 4,28 € je Einwohner. In Nordrhein-Westfalen, das wie Schleswig-Holstein als Rechtsnachfolger des Freistaats Preußen ebenfalls histo-

¹ Unabhängig von diesen Mitteln erhält die Domgemeinde Ratzeburg im Kap. 1203 veranschlagte Landesmittel für bauliche Zwecke i. H. v. insgesamt 205 T€ (Soll 2006).

² Soll 2006.

³ Umfrage des LRH bei den Rechnungshöfen der Länder 2005.

⁴ 12,1 Mio. € (Soll 2005).

rische Rechtsansprüche der Kirchen erfüllt, betragen die Staatsleistungen nur 1,42 € je Einwohner¹.

Nach Auffassung der **Staatskanzlei** sind Einwohnerzahlen keine geeignete Bezugsgröße für einen Vergleich von Staatsleistungen, die sich rechtlich auf Ablöseverpflichtungen in unterschiedlicher Höhe gründen.

Der **LRH** hält an der Bezugsgröße fest, um die Unterschiede transparent zu machen.

- 9.11 Parallel zur Neugestaltung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kirchen sollte das Land prüfen, auf welche Weise die seit 1919 bestehende **Ablösungsverpflichtung** umgesetzt werden kann. Eine mangels erfolgter Ablösung unbegrenzte Fortsetzung dieser Staatsleistungen („Dauerzahlung“) ist mit der seit 1919 bestehenden Verpflichtung zur Entflechtung der vermögensrechtlichen Beziehungen von Staat und Kirche nicht vereinbar.

¹ 25,7 Mio. € (Soll 2005).

11. Staatsleistungen an die Kirchen steigen weiter - Änderung nicht in Sicht

Die Staatsleistungen an die Kirchen steigen von Jahr zu Jahr. Grundlage dafür ist der seit 1957 nicht veränderte Schleswig-Holsteinische Kirchenvertrag. Er koppelt die Staatsleistungen an die Beamtenbesoldung.

Bereits 2007 hat der LRH empfohlen, den Vertrag an die geänderten Verhältnisse anzupassen. Der Landtag hat die Landesregierung aufgefordert, entsprechende Verhandlungen aufzunehmen.

Erst Ende 2010 hat die Landesregierung Verhandlungen mit der Kirchenleitung aufgenommen. Ein Ergebnis zeichnet sich nicht ab.

Das Land muss sparen. Tabubereiche darf es nicht geben. Die Berechnung der Staatsleistungen muss auf eine neue Grundlage gestellt werden. Dann sind Einsparungen in Millionenhöhe möglich.

Das Land zahlt der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche (NEK) und der römisch-katholischen Kirche jährlich Zuschüsse für die Kirchenverwaltung, Pfarrbesoldung und -versorgung sowie die Bauunterhaltung (Staatsleistungen). Die Zuschüsse werden nicht für karitative und kulturelle Leistungen der Kirchen gewährt. Grundlage für die Zahlungen sind der Schleswig-Holsteinische Kirchenvertrag (SHKV) von 1957 und der 2009 mit der römisch-katholischen Kirche geschlossene Vertrag¹.

Beide Kirchenverträge sehen vor, dass die Staatsleistungen jährlich an die Entwicklung der Beamtenbesoldung des Landes angepasst werden.²

Staatsleistungen an die Kirchen

	Ist 2010 in T€	Soll 2011 in T€	Soll 2012 in T€
NEK	11.546,9	11.994,4	12.235,1
davon 1957 festgelegter Grundbetrag	1.483,0	1.483,0	1.483,0
Erzbistum Hamburg	202,4	205,6	209,7
Staatsleistungen insgesamt	11.749,3	12.200,0	12.444,8

¹ Gesetz zum Vertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und dem Heiligen Stuhl vom 25.04.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 264.

² Kap. 0702 Titel 684 01 Zuschüsse an Kirchen und kirchliche Organisationen.

Die bei Abschluss des SHKV maßgeblichen Verhältnisse haben sich verändert:

- Der SHKV ist 1957 zwischen dem Land und den Landeskirchen Schleswig-Holstein, Eutin und Lübeck geschlossen worden. Der Landtag hat dem Vertrag zugestimmt.
Seit 1977 ist die NEK der Zahlungsempfänger, ohne dass der SHKV angepasst worden ist.
2012 wird sich der Vertragspartner des Landes erneut ändern. Die NEK wird sich mit der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Mecklenburgs und der Pommerschen Evangelischen Kirche zu einer „Nordkirche“ zusammenschließen. Spätestens dann muss der Landtag über einen Kirchenvertrag mit der „Nordkirche“ als Rechtsnachfolgerin der NEK entscheiden.
- Immer weniger Schleswig-Holsteiner sind Mitglied der NEK. Waren laut Volkszählung 1950 noch 88 % Mitglied einer evangelisch-lutherischen Kirche, ist der Anteil Ende 2008 auf 53,8 % gesunken. Die Tendenz ist weiter fallend.¹
- Die Staatsleistungen sind an die Entwicklung der Beamtenbesoldung gebunden (Dynamisierung). Die Besoldungsstrukturen im öffentlichen Dienst haben sich seit 1957 mehrfach verändert. Strukturverbesserungen und lineare Erhöhungen haben die Staatsleistungen um mehr als das 7,5-fache steigen lassen. Zum Vergleich: Die Verbraucherpreise haben sich im selben Zeitraum um das 4-fache erhöht.

Bereits 2007 hat der LRH empfohlen, den SHKV an die geänderten Verhältnisse anzupassen.² Der Landtag hat die damals zuständige Staatskanzlei aufgefordert, mit der NEK entsprechende Verhandlungen aufzunehmen.³

Vor dem Beginn der Verhandlungen mit der NEK hat das Land den Vertrag mit der römisch-katholischen Kirche geschlossen. Der Landtag hat dem Vertrag zugestimmt. Die Regelungen über die Staatsleistungen entsprechen dem SHKV. Beide Kirchenverträge enthalten keine Kündigungsklausel. Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung des Vertrags sind auf freundschaftliche Weise zu beseitigen (sog. Freundschafts- oder auch Ewigkeitsklausel). Das Land hat durch dieses Vorgehen die zeitgemäße Anpassung des SHKV erschwert.⁴

Erst Ende 2010 haben NEK und Landesregierung eine gemeinsame Kommission gebildet, um über die Anpassung des SHKV zu verhandeln.

¹ Lübecker Nachrichten vom 16.01.2011, S. 1.

² Bemerkungen 2007 des LRH, Nr. 9.

³ Landtagsdrucksache 16/1693, S. 5., Plenarprotokoll 16/73 vom 22.11.2007, S. 5335.

⁴ Ergebnisbericht 2010 des LRH, Nr. 3.2.2.

Für das Land sind neben den Staatssekretären des Kultus- und des Finanzministeriums und der Staatssekretärin des Sozialministeriums auch ein Abgeordneter der SPD-Fraktion und eine Abgeordnete der CDU-Fraktion Mitglieder der Kommission. Ergebnisse liegen nicht vor.

Die Haushaltsstrukturkommission hat im Mai 2010 beschlossen, dass „*alle Aufgabenbereiche grundsätzlich ihren Beitrag zur Konsolidierung des Gesamthaushalts leisten*“.¹ Im Budget für Zuweisungen, Zuschüsse und Investitionen seien strukturelle Veränderungen und Kürzungen erforderlich.

Von den Einsparungen dürfen auch die Staatsleistungen an die Kirchen nicht ausgenommen werden. Insbesondere muss die Dynamisierung abgeschafft werden. Einsparpotenziale in Millionenhöhe bestehen, wenn die Staatsleistungen nicht automatisch an die schleswig-holsteinische Beamtensbesoldung angepasst werden. Der 1957 festgelegte Grundbetrag von 1.483 T€ entsprach 0,65 € „pro Seele“. Heute wären unter Berücksichtigung der Preissteigerung 2,60 € „pro Seele“ zu zahlen. Da außerdem die Zahl der Kirchenmitglieder auf 1,5 Mio. in Schleswig-Holstein zurückgegangen ist, sollte das Land eine Neufestsetzung der Staatsleistungen an die NEK von 4 Mio. € anstreben. Das Einsparpotenzial liegt bei über 8 Mio. € pro Jahr.

Im Übrigen erinnert der LRH an die seit 1919 bestehende Pflicht des Landes, die Staatsleistungen abzulösen. Der Verfassungsauftrag an den Bund, die dafür erforderlichen Grundsätze zu erlassen, ist auch 60 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes nicht erfüllt.

Das **Ministerium für Bildung und Kultur** hat von einer inhaltlichen Stellungnahme abgesehen. Die Verhandlungskommission habe ihre Arbeit aufgenommen und für die Zeit der Beratungen Stillschweigen vereinbart. Das Ministerium gehe davon aus, dass die Verhandlungen noch im Jahre 2011 abgeschlossen werden könnten.

¹ www.cdu.ltsh.de/media/sparkonzept.pdf, Zeilen 189 ff.

Der Finanzausschuss hat sich den Empfehlungen des LRH angeschlossen. Er hat eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Zukunft des Volkskunde Museums Hesterberg verlangt.¹ Die Staatskanzlei hat dies zugesagt. Die Landesregierung hat bisher weder den Entwurf für ein novelliertes Stiftungsgesetz noch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum Volkskunde Museum vorgelegt.

Trotz der Finanzprobleme hat der Stiftungsrat 2008 zugestimmt, die Stiftung durch eine Forschungseinrichtung zu erweitern. Es ist geplant, ein Institut für baltische und skandinavische Archäologie zu gründen. Die Landesregierung hat im Juli 2008 angekündigt, dafür die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen. Die erforderlichen Mittel sollen aus dem Etat des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr bereitgestellt werden. Ziel ist die Aufnahme des Instituts in die Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Leibniz (WGL). Dann würden sich Bund und Länder an den Ausgaben beteiligen. Das Land muss als Sitzland aber 37,5 % des Finanzbedarfs selbst tragen. Die Aufnahme in die WGL ist an Voraussetzungen gebunden. Dazu gehören eine erfolgreiche Evaluation der Leistungen sowie eine Mindestgröße, gemessen an der Finanzausstattung. Ob das Institut aufgenommen wird, ist nicht sicher.

Das neue Institut wird den Landeshaushalt ab 2010 mit mehr als 1,5 Mio. €, im Endausbau sogar mit 2,6 Mio. € jährlich belasten. Das ist angesichts der Haushaltslage des Landes und der Finanzprobleme der Stiftung nicht vertretbar. Vorrangig müssen der Landeshaushalt saniert und bestehende Landeseinrichtungen aufgabengerecht finanziert werden.

3.2.2 Staatsleistungen an die Kirchen - Zahlungen mit Ewigkeitswert?

(Bemerkungen 2007, Nr. 9)

Der Schleswig-Holsteinische Kirchenvertrag gilt seit 1957 unverändert fort. Die Staatsleistungen an die Nordelbische Kirche sind nicht gekürzt worden. Die Berechnungsgrundlage für die Staatsleistungen muss geändert werden.

Das Land zahlt Zuschüsse von mehr als 11 Mio. € pro Jahr an Kirchen und kirchliche Organisationen. Davon entfallen 98 % auf die Nordelbische Kirche (NEK). Grundlage für die Zuschüsse an die NEK ist der Schleswig-Holsteinische Kirchenvertrag (SHKV) von 1957. Nach dem SHKV sind die Staatsleistungen dynamisiert: Sie entwickeln sich parallel

¹ Landtagsdrucksache 16/994, S. 6.

zur Beamtenbesoldung des Landes. Gewährt werden die Mittel für die Kirchenverwaltung, Pfarrbesoldung und -versorgung sowie die Bauunterhaltung, nicht für karitative und kulturelle Leistungen der Kirchen.

Der SHKV enthält keine Anpassungs- oder Kündigungsklausel. Meinungsunterschiede zwischen den Vertragspartnern sind auf freundschaftliche Weise zu beseitigen (Art. 28 SHKV). Diese „Freundschaftsklausel“ wirkt wie eine Garantie mit Ewigkeitswert.

Seit 1957 ist der SHKV nicht an grundlegend veränderte Verhältnisse angepasst worden. Dazu gehören die Errichtung der NEK, die rückläufige Bindung der Bevölkerung an die Kirchen und die desolote Haushaltssituation des Landes. Auch Staatsleistungen an die Kirchen müssen zur Haushaltskonsolidierung des Landes beitragen. Der LRH hat deshalb 2007 empfohlen, den SHKV anzupassen.

Der Finanzausschuss hat verlangt, mit der NEK entsprechende Verhandlungen aufzunehmen.¹ Die Landesregierung hat dazu Sondierungsgespräche geführt. Sie hat auf Arbeitsebene einen 2009 von der NEK vorgeschlagenen Gedankenaustausch mit der Kirchenleitung vorbereitet. Ergebnisse liegen nicht vor.

Zwischenzeitlich hat das Land einen Vertrag mit dem Heiligen Stuhl geschlossen.² Um die Gleichbehandlung der christlichen Kirchen sicherzustellen, sind darin die Staatsleistungen und die „Freundschaftsklausel“ wie im SHKV geregelt. Die Bindung an den SHKV erschwert, diesen zeitgemäß anzupassen.

Die Synoden der NEK, der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Mecklenburgs und der Pommerschen Evangelischen Kirche haben beschlossen, eine „Nordkirche“ zu errichten. Dies sollte die Landesregierung zu Verhandlungen nutzen, um die Berechnungsgrundlagen für die Staatsleistungen zu verändern. Insbesondere muss die bisherige Dynamisierung abgeschafft werden. Der LRH hat Einsparpotenziale in Millionenhöhe aufgezeigt, wenn die Staatsleistungen nicht automatisch an die schleswig-holsteinische Beamtenbesoldung angepasst werden.

Im Übrigen erinnert der LRH an die seit 1919 bestehende Pflicht des Landes, die Staatsleistungen abzulösen. Darunter versteht man, eine Zahlungspflicht gegen Entschädigung zu beenden. Der Verfassungsauftrag an den Bund, die dafür erforderlichen Grundsätze zu erlassen, ist auch 60 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes nicht erfüllt.

¹ Landtagsdrucksache 16/1693, S. 5.

² Landtagsdrucksache 16/2245 und Plenarprotokoll 16/107 vom 25.03.2009, S. 7985.