

RA Dr. Michael Adam



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)792 A

Berlin, 06.04.2021

Stellungnahme zur Ablösung der Staatsleistungen an die katholische und die evangelischen Kirchen

(Anhörung der Gesetzesentwürfe der AfD und FDP/Linkspartei/Bündnis 90-Die Grünen am 12.04.2021)

Die Ablösung der Staatsleistungen an die Katholische Kirche sowie die evangelischen Kirchen ist seit 1919 Verfassungsauftrag. Art. 138 WRV regelt in seinem Absatz 1: „Die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften werden durch die Landesgesetzgebung abgelöst.“

Als Staatsleistung erfasst der wegen Art. 140 GG immer noch geltende Auftrag aus Art. 138 WRV somit sämtliche Leistungen der Länder an die katholische und die evangelischen Kirchen, die auf gültigen Rechtstiteln - Stand 1919 - beruhen, mithin etwa auch nicht entgeltliche Leistungen, wie etwa Baulastverpflichtungen.

Vorab zu bemerken ist, dass sich die vorgelegten Gesetzesentwürfe in der Frage der Ablösung von Rechten vor allem auf die wiederkehrenden Geldleistungen der Länder an die Kirchen konzentrieren. Diese Geldleistungen werden im Gesetzentwurf der AfD mit 538 Millionen EUR (p.a.) angegeben und im Entwurf der Grünen, Linkspartei und FDP mit ca. 548 Millionen EUR (p.a.).

Daher ist schon vorab die Frage aufzuwerfen, ob beide Entwürfe die Gesamtproblematik bei der Ablösung der Staatsleistungen zutreffend erfasst haben.

Professor Isensee beschrieb die Problematik in einem Zeitungsartikel in 2013 recht plastisch: *„Weder die Weimarer Republik noch bislang die Bonn-Berliner Republik hatten dringlichere Aufgaben, als dieses komplizierte Verfahren [die Ablösung des Art. 138 WRV] durchzuführen, das aufwendige Recherchen über den vertrackten Bestand und die heikle Bewertung der altrechtlichen Zuwendungen erfordern würde, zumal der Naturallasten und der negativen Staatsleistungen. (...) Die verbreitete Vorstellung, die Staatsleistungen würden nunmehr eingestellt, notfalls mit der Begründung, der Staat habe nach Jahrhunderten der Erfüllung seine Schuld getilgt,*

verkennt das rechtliche Wesen der Ablösung. Die Ablösung vernichtet nicht ihren Gegenstand, sondern ersetzt ihn durch einen neuen, der dem Zweck des bisherigen Genüge tut.“ (F.A.Z. vom 22.12.2013)

Beide Gesetzesentwürfe gehen davon aus, dass allein durch eine Einstellung der laufenden Geldzahlungen der Verfassungsauftrag des Art. 138 WRV nicht sachgerecht umgesetzt werden kann und zwar ungeachtet der Tatsache, dass trotz des seit 1919 nicht erfüllten Verfassungsauftrages immer noch Geldleistungen der öffentlichen Hand an die Kirchen erfolgen, die ihren Ursprung in der Kirchengutenteignung Anfang des 19. Jahrhunderts (durch den Reichsdeputationshauptschluss 1803) haben.

Der Gesetzentwurf der FDP/Linkspartei/Bündnis 90-Die Grünen erlaubt, insofern über den Ansatz der AfD hinausgehend, den Ländern im Verhandlungswege, statt einer abschließenden Regelung in Geld, auch die Vereinbarung von Naturalrestitutionen, etwa durch die Rückgabe enteigneter Liegenschaften. Ungeachtet dessen unterscheiden sich die Entwürfe im Wesentlichen in der Bestimmung der Höhe des Ablösebetrags, der unterschiedlich berechnet bzw. unterschiedlich hergeleitet wird:

Zu der Frage der Herleitung der Ablösung nach Art. 138 WRV bestehen seit dem Inkrafttreten des Artikels unterschiedliche Auffassungen, soweit nicht sogar die Ablösung der Rechtsansprüche der Kirchen in Geld, im Hinblick auf die Tatsache, dass eine Ablösung nach 1919 nicht zeitnah erfolgte, mittlerweile in Abrede gestellt wird (Mindermeinungen). Die vorliegenden Entwürfe stimmen allerdings darin überein, die Ablösung mittels einer finanziellen Gegenleistung des Staates zu erreichen.

Vertreten werden zur „richtigen“ Berechnung des Ablösebetrages im Sinne von Art. 138 WRV Ansätze wie der 15-fache Wert der jährlichen Staatsleistung (Richtwert aus Ablösungsverfahren im Rahmen der Bauernbefreiung des 19. Jahrhunderts), das 18,6-fache (Ansatz nach § 13 Absatz 2 Bewertungsgesetz) oder das 20- bis 25-fache (siehe § 23 der preußischen Verordnung betreffend die Ablösung der Servituten, die Teilung der Gemeinschaften und die Zusammenlegung der Grundstücke für das vor-malige Kurfürstentum Hessen vom 13. Mai 1867 [Preußische Gesetzessammlung 1867, 716]).

Während in dem Entwurf der FDP/Linkspartei/Bündnis 90-Die Grünen der Ansatz zur Bestimmung des Ablösebetrages dem Bewertungsgesetz (§ 13 Abs. 2: Kapitalwert von wiederkehrenden Nutzungen und Leistungen; Immerwährende Nutzungen oder

Leistungen) entlehnt wird und mit dem 18,6-fachen angenommen wird, will die AfD die Ablösung mittels der Bestimmung eines Enddatums der wiederkehrenden Geldleistungen (2026) erreichen, d.h. ab 2021 noch weitere fünf Jahresbeträge zahlen. Die geringere Höhe der Ablöseleistung, im Vergleich zum konkurrierenden Gesetzesentwurf von FDP/Linkspartei/Bündnis 90-Die Grünen, begründet die AfD mit der verspäteten Umsetzung des Verfassungsauftrags und der damit verbundenen Tatsache, dass die Kirchen hierdurch seit 1919 begünstigt sind. Da es einer Umsetzung des „Grundsätzegesetzes“ durch alle Bundesländer bedarf, müsste das Enddatum 2026 vor der Verabschiedung des Gesetzes allerdings noch angepasst werden (Verschiebung).

Im Gesetzesentwurf der FDP/Linkspartei/Bündnis 90-Die Grünen darf die Ablösung in einem Zeitraum von bis zu 20 Jahren erfolgen. Problematisch ist, dass nach dem Gesetzesentwurf der Ablösebetrag der Höhe nach etwa 10 Milliarden Euro entspricht, allerdings bis zur vollständigen Ablösung der Staatsleistungen die bisherigen entgeltlichen Staatsleistungen an die Kirchen in voller Höhe weitergezahlt werden sollen (§ 5 Gesetzesentwurf FDP/Linkspartei/Bündnis 90-Die Grünen). Das würde zu einer Doppelbelastung der Haushalte führen und faktisch dazu, dass der Ablösebetrag - unter Berücksichtigung der Dynamisierungen der Leistungen, im Ergebnis mindestens 20 Milliarden Euro betragen würde.

Beide Vorschläge dienen der Verabschiedung eines „Grundsätzegesetzes“.

Der Bund ist hieraus verpflichtet, (mindestens) zwei Grundsätze festzulegen: Zunächst muss der Bund den Kompensationsumfang festlegen, d.h. bestimmen, welche Rechte von der Kompensation erfasst werden. Zweitens hat der Bund die maximale Höhe des sich daraus ergebenden Kompensationswerts zu bestimmen. Diese Grundsätze der Ablösung können auf der Landesebene nicht mittels einvernehmlicher Regelungen mit den betroffenen Kirchen verändert werden.

Insoweit leiden beide Gesetzesentwürfe darunter, dass der Kompensationsumfang nicht eindeutig vorgegeben wird. Es ist aber davon auszugehen, dass beide Entwürfe eine Ablösung aller Rechte erfassen soll, die in 1919 bestanden und die heute noch Bestand haben. Soweit seitdem in Staatskirchenverträgen Rechte abgelöst wurden, sind diese nicht Gegenstand der Kompensation. Soweit neue Rechte begründet wurden, werden sie vom Auftrag des Art. 138 WRV nicht erfasst.

Wegen Art. 18 des Reichskonkordats 1933 ist vor Verabschiedung eines Grundsatzgesetzes der Gesetzentwurf zwingend mit dem Heiligen Stuhl zu beraten. Diese Verpflichtung besteht hinsichtlich der evangelischen Kirchen nicht, da diese den Rang eines Völkerrechtssubjekts nicht genießen.

Gez. Dr. Michael Adam