

**Schriftliche Stellungnahme
zur Öffentlichen Anhörung
am 12. April 2021**

- a) *Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistungen an Religionsgesellschaften (Staatsleistungsablösungsgesetz – StAblG) – BT-Drs. 19/19649.*
- b) *Grundsatzgesetz zur Ablösung der Staatsleistungen – BT-Drs. 19/19273.*

A. Vorbemerkung

Die langjährige wie langwierige Diskussion über die „Altlast“ Staatsleistungen tritt mit den Gesetzesinitiativen in eine neue Phase. Der Themenkreis Staatsleistungen wird durch einen sehr bunten Strauß sehr unterschiedlicher Betrachtungsweisen geprägt. Nachfolgend konzentriere ich mich auf vorrangig juristische Aspekte; rechts- oder religionspolitische Dimensionen und auch ggf. ökonomische Aspekte bleiben (hier – erst einmal - weitgehend) ausgeklammert. Dass Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV einen Ablösungsimperativ setzt, ist geltendes Verfassungsrecht. Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes beschränkt sich nach Art. 138 Abs. 1 Satz 2 WRV auf die Aufstellung von „Grundsätzen“ für die den Ländern obliegende Ablösung.

Für ein Projekt Grundsatzgesetzgebung stellen sich verfahrensrechtlich vor allem zwei bis jetzt vielleicht noch nicht völlig hinreichend geklärte Fragen:

Zum einen: Handelt es sich bei einem solchen Gesetz um ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz, was sich möglicherweise aus dem Finanzverfassungsrecht (Art. 104a Abs. 4 GG) ergeben könnte. Oder würde es sich sogar, zumal die WRV die Kategorie des Zustimmungsgesetzes nicht kannte, um den verfassungsrechtlichen „Kolibri“ einer „ungeschriebenen“ Zustimmungspflichtigkeit handeln?

Zum Zweiten: Mitunter wird zwar die Regelung des Art. 18 Reichskonkordat immer wieder mal angesprochen, aber es bedarf vielleicht noch weiterer Klärungen über deren Bedeutung und Reichweite. Aus Gründen religionsverfassungsrechtlicher Parität ist diese Partizipationsregelung keine katholische Exklusivität, sondern im Sinn einer Meistbegünstigungsklausel¹ auf alle anderen Religionsgesellschaften auszudehnen, die Empfänger historisch begründeter Staatsleistungen i.S. des Art. 138 Abs. 1 WRV sind. Da dies nicht nur evangelische Landeskirchen sind, müssten die möglicherweise

¹ So Werner Heun, Staatsleistungen an die Kirchen und andere Religionsgemeinschaften, in: Pirson/Rüfner/Germann/Muckel (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts (HSKR), 3. Aufl. 2020, § 73 Rdn. 67.

Verfahrensberechtigten auch der guten Ordnung halber ermittelt und entsprechend beteiligt werden, selbst wenn die christlichen Kirchen den weitaus überwiegenden Anteil der Staatsleistungen erhalten.

B. Stellungnahme zu den beiden Gesetzentwürfen im Einzelnen

I. Entwurf eines Staatsleistungsablösungsgesetzes – BT-Drs. 19/19649

Dieser Gesetzentwurf begegnet ganz erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die diesem Entwurf zugrundeliegende gesetzgeberische Konzeption entspricht weder dem, dass der Bund nur die „Grundsätze“ einer Ablösungsgesetzgebung zu normieren hat, noch lässt sich die Ablösung an sich einfach durch eine geringfügig verlängerte Laufzeit der Staatsleistungen erfüllen.

II. Entwurf eines Grundsätzegesetzes – BT-Drs. 19/19273

Der Grundsätzegesetz-Entwurf bemüht sich demgegenüber – bei aller Schlankheit des Gesetzes, die sich insofern auch vom vielzitierten Referentenentwurf der Weimarer Zeit abhebt – sehr um die Formulierung von sachadäquaten Grundsätzen.

Zwei Aspekte seien aber hervorgehoben:

Erstens der genaue Anwendungsbereich hinsichtlich der Kategorie Staatsleistungen: Der Regelungsgegenstand und der Anwendungsbereich eines Gesetzes bedarf einer rechtssicheren Klärung und Entscheidung. Bei den Staatsleistungen wird grundsätzlich unterschieden zwischen sog. positiven und negativen Staatsleistungen.² Bezieht sich dieser Gesetzentwurf nur auf die positiven? Bedarf der Komplex der sog. negativen Staatsleistungen, dessen Umfang im Vergleich zu den positiven Staatsleistungen ungleich schwerer zu ermitteln ist, dann eventuell einer gesonderten Ablösung, deren Voraussetzungen und Konditionen noch zu klären wären? Praktisch dürften bei allgemein-politischen Diskussion nur die positiven Staatsleistungen der Bundesländer im Focus stehen. Dies wäre dann auch ein Indiz dafür, sollten eine Grundsatzgesetzgebung sich nur auf diese Kategorie beziehen, deren Ablösung in jedem Fall die (Teil-) Einlösung des Verfassungsgebots nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 Satz 1 WRV wäre. Ungeachtet dessen muss dann aber die Frage entschieden werden, bedürfen die sog. negativen Staatsleistungen einer gesonderten Ablösung? Dieser Einwand will nur und vor allem zur Nachschärfung des Gesetzentwurfs in diesem Punkt anregen.

Zweitens: Ein besonders schwieriges Problem betrifft die Ablösungskonditionen. Der Ablösung ist die Eigentümlichkeit inhärent, dass sie einerseits ein bestehendes Leistungsverhältnis aufheben soll und dies gleichzeitig mit der Begründung eines Ausgleichspflicht verbunden ist.³ Die Ablösungssumme soll ein „volles Äquivalent“ für die

² Siehe nur Heun (o. Fn. 1), in: HSKR, § 73 Rdn. 8, 39 ff.

³ Heun (o. Fn. 1), in: HSKR, § 73 Rdn. 57.

ursprüngliche Leistungsverpflichtung sein, d.h., der wirtschaftliche Nutzeneffekt muss demjenigen der abzulösenden Leistung entsprechen.⁴ Die Leistungs-Äquivalenz intendiert eine Ablösungsleistung als Hingabe einer Leistung an Erfüllung statt,⁵ weil das Wesen der Ablösung nicht primär der Rechtsentzug sondern die Ersatzleistung ist.⁶ Art. 18 Abs. 3 des Reichskonkordats spricht demgegenüber von „angemessenem Ausgleich“. In der Polarität von wertender Adäquanz und Äquivalenz i.S. eines „vollen Wertersatzes“ unternimmt der Gesetzentwurf einen gewissen Spagat, bei der mir das Verhältnis zwischen § 1 Satz 2 und Satz 3 nicht völlig klar ist: Wird durch die Referenz auf den Maßstab des Bewertungsgesetzes in Höhe vom 18,6-fachen nicht das Äquivalenzprinzip gesetzlich „gedeckt“? Es stellt sich die Frage, wie angesichts der nicht unerheblichen Heterogenität der Staatsleistungs-Landschaft in Deutschland und der Funktion des Bundesgesetzgebers als „ehrlicher Makler“ in diesem Regelungskontext der Grundsatz nicht als rigide Vorschrift, sondern als Prinzip normiert werden kann, von dem begründet nach Lage föderal-regionaler Besonderheiten im Lichte der Äquivalenz abgewichen werden darf. In nuce lässt sich dies vielleicht schon in dem vorliegenden Gesetzentwurf hineinlesen, es bedürfte aber in diesem Punkt wohl noch einiger Nuancierung. Direktionskraft dürfte die Formulierung eines Grundsätzegesetzes wohl vor allem dann entfalten, wenn nicht bloß nur ein möglicherweise vages Prinzip normiert wird, sondern dies durch gesetzgeberische Entscheidung konkretisiert wird. Aus der Verfassung selbst werden sich diesbezüglich wohl keine präzisen und kompletten Anhaltspunkte ergeben. Dies muss nicht dazu führen, in den vielzitierten Grenzenlosigkeitsschluss zu verfallen, bei dem aus der juristischen Schwierigkeit, eine rechtliche Grenze zu erkennen, auf das Nichtvorhandensein einer derartigen Grenze geschlossen wird. Selbst wenn ein Blick in Landesverfassungsrecht und auch das Staatskirchenvertragsrecht der Länder Hinweise geben kann, wird letzten Endes immer ein Rest politischer Entscheidung oder Verhandlung bleiben, der im dem komplexen Ablösungsthema nicht ohne „Betroffenen-Partizipation“ – sowohl die Bundesländer (über Zustimmungspflichtigkeit) und der Religionsgesellschaften (via Art. 18 RK) – erfolgen kann und auch sollte.

C. Zum Schluss nichts Abschließendes

Allein die Verabschiedung einer bundesrechtlichen Regelung zu den Grundsätzen der Ablösung von Staatsleistungen vollzieht noch nicht die Ablösung. Mit dem Gesetzentwurf BT-Drs. 19/19273 ist aber eine erste wirklich ernst zu nehmende Gesetzesinitiative zustande gekommen. Gleichwohl ist dies nur ein erster Schritt. Nicht wenige Fragen sind noch zu klären, bei denen – wie so häufig – auch Kleinigkeiten ins Grundsätzliche weisen.

⁴ Vgl. *Werner Weber*, Die Ablösung der Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften, 1948. S. 38 f. Ferner *Kästner*, in: Kahl/Walter/Waldhoff, BK, Art. 140 Rdn. 600: „voller Ersatz“.

⁵ Grundlegend *Ernst Rudolf Huber*, Die Garantie der kirchlichen Vermögensrechte in der Weimarer Verfassung, 1927, S. 60.

⁶ Zu den Aspekten voller Leistungsäquivalenz siehe *Volker Knöppel*, Aktuelle Überlegungen zum Ablösegebot der Staatsleistungen nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV, in: ZevKR 58 (2013), 188 (197 ff.).