



**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**19(4)792 D**

Prof. Dr. Heinig, Gøblerstr. 11, D-37073 Göttingen

**Gøblerstr. 11**  
**D-37073 Göttingen**  
**Germany**

Tel.: + 49 (0) 551/39 10 602

Fax.: + 49 (0) 551/39 10 607

E-Mail: [ls.heinig@jura.uni-goettingen.de](mailto:ls.heinig@jura.uni-goettingen.de)

Göttingen, den 8. April 2021

**Stellungnahme im Vorfeld der öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag, Ausschuss für Inneres und Heimat zum Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Grundsatzgesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen, Drucksache 19/19273 und Gesetzentwurf der Abgeordneten Roman Johannes Reusch u.a. und der Fraktion der AfD, Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistungen an Religionsgesellschaften (Staatsleistungsablösungsgesetz – StAbLG), Drucksache 19/19649**

I. Die sogenannte „Ablösung“ war Teil der schiedlich-friedlichen Trennung von Staat und Kirche vor gut hundert Jahren. 1919 wurde das landesherrliche Kirchenregiment abgeschafft, aber die Kirchen sollten als Kulturfaktor gewürdigt werden und ihre finanzielle Lebensfähigkeit unberührt bleiben. Man wollte keinen Kulturkampf wie nach der Reichsgründung 1871 und auch keine Laizität wie in Frankreich. Deshalb hielt man am Einzug von Mitgliederbeiträgen als Kirchensteuer fest. Religionsunterricht blieb ordentliches Lehrfach in öffentlichen Schulen. Kirchliche Träger wurden als Leistungserbringer in den expandierenden Sozialstaat eingebunden. Kooperation und Interessenausgleich sollten das Auseinandertreten von Staat und Kirche prägen. Gemäß dieser Leitidee suchte die Weimarer Nationalversammlung auch eine Lösung für die überkommenen Staatsleistungen. Darunter versteht man auf besonderen Rechtstiteln beruhende regelmäßig wiederkehrende Zahlungen und Abgabebefreiungen des Staates, die kirchliche Vermögensverluste durch vorangegangene Enteignungen kompensieren sollen. Davon zu unterscheiden sind Entgelte für die sozialstaatliche Leistungserbringung in Krankenhäusern, Pflegeeinrichtungen oder Kindertagesstätten. Solche Entgelte erhalten diakonische Einrichtungen wie andere Träger

der freien Wohlfahrtspflege. Staatsleistungen reichen weit in die Geschichte zurück. Die bekannteste Säkularisation war der Reichsdeputationshauptschluss von 1803. Doch schon ab der Reformation setzte die Übernahme kirchlichen Vermögens durch die sich ausbildenden Territorialstaaten ein. Die Fürsten gingen Zahlungsverpflichtungen ein, teils in unmittelbarem Zusammenhang mit einzelnen Enteignungsakten, teils aber auch in Anerkennung einer allgemeinen finanziellen Verpflichtung als Landesherrn gegenüber „ihrer“ Kirche, nachdem sie sich das Kirchenvermögen einverleibt hatten.

II. Mit der Gründung der Weimarer Republik endete die klassische cura religionis, die Religionsfürsorge des Staates. Deshalb strebte die Weimarer Nationalversammlung eine finanzielle Entflechtung an, die „Ablösung“. Das ist ein technischer Rechtsbegriff, mit dem man die Aufhebung der staatlichen Leistungsverpflichtungen zu Staatsleistungen gegen Entschädigung bezeichnet (zu Hohenlohe, ZevKR 62 [2017], 187 mit weit. Nachw.). Der Staat sollte den Kirchen durch Geldzahlungen oder Immobilienübertragungen den Aufbau eines Vermögens ermöglichen, aus dem Erträge erwirtschaftet werden können, die wirtschaftlich an die Stelle der bisherigen staatlichen Zahlungen treten.

Hauptschuldner der Staatsleistungen waren und sind die Länder. Diesen misstraute der Weimarer Verfassungsgeber in Kirchenfragen. Deshalb sollte das Reich als „ehrlicher Makler“ allgemeine Grundsätze für die Ablösung aufstellen. Bis zum Erlass der Reichsgrundsätze waren die Länder zur Weiterzahlung verpflichtet. Da in der Folgezeit weder das Reich noch der Bund solche Grundsätze verabschiedeten, wirkt das Ablösegebot bis heute faktisch als Bestandsgarantie für Staatsleistungen. Eine einseitige Ablösung durch die Länder ohne Grundsätze des Bundes wäre schlicht verfassungswidrig, erst recht die entschädigungslose Einstellung. Ob eine zwischen Kirche und Land einvernehmliche Ablösung ohne bundesgesetzliche Grundlage zulässig ist, wird in der Staatsrechtslehre kontrovers diskutiert. Deshalb zahlen die Bundesländer bis heute, mehr als 100 Jahre nach Verabschiedung der Weimarer Reichsverfassung, noch immer an die beiden Kirchen Staatsleistungen. Der Parlamentarische Rat übernahm das Ablösegebot mit anderen Religionsartikeln in das Grundgesetz, ohne einen Zeitraum für die Umsetzung zu bestimmen.

III. Die Ablösung verlangt eine erhebliche fiskalische Anstrengung. Das erklärt, warum sie bisher unterblieb. Der Fiskus würde zwar langfristig sparen, müsste zunächst aber das Geld für die Entschädigung aufbringen. Die Kirchen wiederum schätzen den Staat als solventen und zuverlässigen Schuldner. Lange Zeit galt die Ablösung

der Staatsleistungen zudem als „kirchenfeindlich“, nicht zuletzt, weil die schärfsten Kritiker der Kirchen ein Ende der Zahlungen stets mit Vehemenz forderten.

IV. In dieser Tradition steht der Gesetzentwurf der Abgeordneten Roman Johannes Reusch u.a. und der Fraktion der AfD auf Drucksache 19/19649. Er ist offensichtlich verfassungswidrig.

V. Ganz anders verhält es sich beim Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 19/19273. Mit ihm liegt erstmals ein in die parlamentarischen Beratungen eingebrachter Gesetzentwurf vor, der sich umfassend an den verfassungsrechtlichen Vorgaben orientiert.

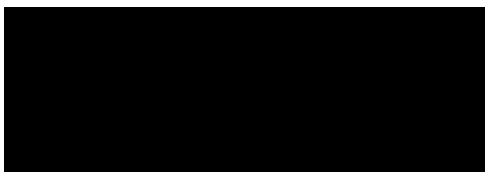
VI. Im Detail lässt sich über vieles diskutieren: Sollten Kirchen und Länder im Vorfeld politisch beteiligt werden? Wie genau? Berührte eine solche Beteiligung die Rolle des Bundes als „ehrlicher Makler“? Welche Vorgaben aus dem Reichskonkordat sind zu beachten? Sind die gesetzten Fristen angemessen? Sind weitere Regelungen zu den Modalitäten der Ablösung erforderlich? Sollte eine Klarstellung aufgenommen werden, dass sog. negative Staatsleistungen nicht erfasst sind?

VII. Das gravierendste Problem aber ist die Wertbestimmung der Entschädigung (zum rechtswissenschaftlichen Diskussionsstand Heun, in: HStKirchR, 3. Aufl. 2020, S. 3054 ff. mit weit. Nachw.). Der vorliegende Gesetzentwurf von Grünen, FDP und Linken orientiert sich am sogenannten Äquivalenzprinzip. Die Kirchen sollen im Prinzip finanziell schadlos gestellt werden. Wie genau das geschieht, müsste dann eigentlich Sache der Länder sein. Der Bund soll ja nur Grundsätze aufstellen (näher Reisgies, ZevKR 58 [2013], 280 ff.). Doch der Entwurf geht ins Detail. Er knüpft an das sogenannte Bewertungsgesetz an, ein Regelwerk, in dem es in § 13 heißt, „immerwährende Leistungen“ seien „mit dem 18,6fachen des Jahreswerts“ zu veranschlagen. Bis zur vollständigen Ablösung seien die bisherigen Staatsleistungen weiterzuzahlen. Rein finanzmathematisch gesehen ist der Faktor 18,6 wohl zu niedrig angesetzt, wenn man von einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung zu vollem Wertersatz ausgeht. Soweit es in der Vergangenheit zu punktuellen Ablösungen kam, etwa bei kommunalen Kirchbaulasten, wurde der Ablösefaktor höher als 18,6 angesetzt. Manche Stimmen in der Literatur betonen freilich, dass verfassungsrechtlich keine finanzmathematisch genau zu errechnende Hingabe an Erfüllung statt, sondern nur eine angemessene Entschädigung gefordert ist. Bei der Bewertung der Angemessenheit könnte die bisherige Laufzeit der Staatsleistungen allerdings nicht in Anschlag gebracht werden, denn es darf den Kirchen als Gläubigern nicht vorgehalten

werden, dass der Staat bisher dem verfassungsrechtlichen Ablösegebot nicht nachkam. Zudem ist zwischen dem jährlichen Ertrag (laufende Staatsleistungen) und dem Vermögensstock, aus dem ein Ertrag zu erwirtschaften ist (wirtschaftliches Surrogat der Staatsleistungen), zu unterscheiden. Gesichtspunkte wie die Entwicklung der Mitgliederzahl der Kirchen könnten hingegen eine moderate Rolle spielen. Selbst wenn man davon ausgeht, dass nur eine angemessene Entschädigung zu leisten ist, bleibt der „Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers bei der Bemessung des Ausgleichs enger als bei Enteignungen oder Sozialisierungen“ (Heun, in: HStKirchR, 3. Aufl. 2020, S. 3057). So verstanden ist die Kluft zwischen Äquivalenzprinzip und angemessener Entschädigung kleiner als sie zuweilen erscheint.

Der Charme einer Orientierung am Bewertungsgesetz liegt dann darin, dass so beiden im Schrifttum vertretenen Ansätzen ein Stück weit Genüge getan wird. Es handelt sich um einen verfassungsrechtlich gangbaren und politisch meiner persönlichen Auffassung nach auch klugen Mittelweg.

VIII. Angesichts der Vielgestaltigkeit der Rechtsgrundlagen für Staatsleistungen in den Ländern und der Komplexität der Wertberechnungen (z.B. angesichts unterschiedlicher Dynamisierungsregeln) könnte man freilich darüber nachdenken, die Ablösegrundsätze etwas flexibler zu gestalten. Denkbar wäre, dass das Bewertungsgesetz nicht eine Maximalentschädigung definiert, sondern eine Grundlage, von der moderate Abweichungen mit Gründen auch nach oben möglich sind.



(Univ.-Prof. Dr. Hans Michael Heinig)