

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)792 E

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres
und Heimat

per Mail: innenausschuss@bundestag.de

Universitäts-Professor
Dr. Joachim Wieland

8. April 2021

Schriftliche Stellungnahme
zur Vorbereitung der Anhörung des
Ausschusses für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages
am 12. April 2021
zum
Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze zur Ablösung
der Staatsleistungen an Religionsgesellschaften
BT-Drucksache 19/19649
und zum
Entwurf eines Grundsatzgesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen
BT-Drucksache 19/19273

Der Verfassungsauftrag die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften durch Landesgesetze, für die der Zentralstaat die Grundsätze aufstellt, abzulösen harrt seit mehr als 100 Jahren seiner Erfüllung. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist der Anlauf zur Erfüllung des Verfassungsauftrags deshalb dringend geboten und sehr zu begrüßen. Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 138 WRV ist Bestandteil des geltenden Verfassungsrechts und nicht etwa Recht minderen Ranges. Der Bundesgesetzgeber hätte deshalb schon lange das zur Ablösung der Staatsleistungen notwendige Grundsatzgesetz verabschieden müssen.

Die in Art. 138 Abs. 1 WRV genannten Staatsleistungen dienen dem Ausgleich bzw. der Entschädigung für erlittenen Rechtsverlust. Sie sind Ausgleich für Säkularisationen. Die Entziehung kirchlichen Vermögens ist vor allem im Reichsdeputationshauptschluss 1803 sowohl als eine Säkularisation von Vermögen als auch als Herrschaftssäkularisation erfolgt. Letztere bestand in der Entziehung der weltlichen Herrschaftsgewalt und Auflösung der geistigen Territorien. Die begünstigten weltlichen Fürsten traten auch in die vermögensrechtliche Stellung der aufgehobenen Geistlichkeit ein. Zum Ausgleich versetzten Staatsleistungen die Kirche materiell in die Lage, ihren Aufgaben nachzukommen. Die Kirchen wurden von den Staatsleistungen der Länder abhängig. Schon 1918 wurden diese Staatsleistungen jedoch als anachronistisch empfunden.

Art. 138 WRV stellt einen Kompromiss zwischen der unveränderten Fortführung und der entschädigungslosen Einstellung der Staatsleistungen dar. Das Ablösungsgebot ist ein zwingender Verfassungsbefehl. Unter Ablösung ist nach allgemeiner Auffassung die einseitige Aufhebung des Leistungsgrundes gegen Entschädigung zu verstehen. Schon unter der Weimarer Reichsverfassung war aber umstritten, ob die Ausgleichsleistung dem Grundsatz der Leistungsäquivalenz zu unterwerfen ist. Das wird von der überwiegenden Meinung bejaht. Überzeugender ist die Annahme der Verpflichtung zu einer gerechten Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der bisherigen Staatsleistungsempfänger. Die Entschädigungsleistung kann ein vollständiges Äquivalent zu den abgelösten Staatsleistungen bieten, sie kann als Folge der Abwägung aber auch hinter diesem Maximum zurückbleiben. Dafür spricht, dass es sich bei der Ablösung um eine Entwährung handelt, die mit der Sozialisierung des Art. 15 GG vergleichbar ist. Die Entwährungslehre geht auf Lorenz von Stein zurück und hat für die Bauernbefreiung im 19. Jahrhundert große Bedeutung gewonnen. Entwährungen spielten bei der Umgestaltung von der ständischen zur demokratischen Ordnung eine bedeutende Rolle. Die notwendigen Ablösungen blieben dabei regelmäßig hinter dem Verkehrswert der alten Rechte zurück.

Dem entspricht es, dass das Bundesverfassungsgericht selbst für die Enteignungsentschädigung gemäß Art. 14 Abs. 3 Satz 3 GG, auf den Art. 15 GG verweist, einen weiten Raum gesetzgeberischer Gestaltungsfreiheit sieht. Sie erlaubt es dem Gesetzgeber, wie das Bundesverfassungsgericht im Hamburger Deichurteil entschieden hat, je „nach den Umständen vollen Ersatz, aber auch eine darunterliegende Entschädigung“ zu bestimmen (BVerfGE 24, 367, 421). Eine starre, allein am Marktwert orientierte Entschädigung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dem Grundgesetz fremd. Es treffe nicht zu, dass dem Enteigneten durch die Entschädigung stets das „volle Äquivalent für das Genommene“ gegeben werden müsse. Das gilt

auch für die Entschädigung bei einer Sozialisierung im Sinne von Art. 15 GG. Es ist kein Grund ersichtlich, warum die auf dem Gedanken der Entwährung beruhende Ablösung gemäß Art. 138 WRV dem Gesetzgeber einen geringeren Gestaltungsspielraum einräumen sollte, als er ihm bei der Ausgestaltung der Enteignungsentschädigung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts offensteht.

Der Entwurf eines Grundsatzgesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen hält sich in dem vorgegebenen verfassungsrechtlichen Rahmen. Die Orientierung der Höhe der Ablösungsleistungen am Äquivalenzprinzip ist zulässig, wenn auch nicht verfassungsrechtlich geboten. Verfassungsrechtlich geboten ist die Untersagung des Weiterzahlens der bisher gezahlten Beträge, weil darin keine Ablösung zu sehen wäre. Die Ablösung kann von Verfassungen wegen auch durch andere als Geldleistungen erfolgen. Die den Ländern eingeräumte Frist von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten des Grundsatzgesetzes erscheint nach mehr als 100 Jahren angemessen. Das Gleiche gilt für das Gebot, die Ablösung binnen 20 Jahren nach Inkrafttreten des Grundsatzgesetzes abzuschließen. Die Pflicht der Länder, bis zu einer vollständigen Ablösung der Staatsleistungen die bisherigen Staatsleistungen an die Kirchen weiter zu zahlen, ist verfassungsrechtlich zulässig, aber nicht geboten. Wenn die Ablösung durch Ratenzahlungen erfolgen sollte, könnten die Staatsleistungen entsprechend verringert werden.



(Wieland)