

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

12. April 2021

Schriftliche Stellungnahme zu der Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 12. April 2021 zum Thema Ablösung von Staatsleistungen (BT-Drucksachen 19/19273 und 19/19649)

Die Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen ist ein uneingelöster Verfassungsauftrag seit nunmehr 102 Jahren. Der „Entwurf eines Grundsatzgesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen“ der Fraktionen FDP, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 19/19273) will diesen Auftrag umsetzen. Der rechtspolitische Impuls ist richtig. Mit Blick auf verfassungsrechtliche und fiskalische Aspekte bestehen indes wesentliche Korrekturbedarfe bezogen auf den Gegenstand der Ablösung, die Bemessungsgrundlage, den Ablösefaktor, die Form der Entschädigung, die Verrechnung von Voraus- und Überzahlungen sowie den Zeithorizont zur Umsetzung, welche nachfolgend erläutert werden. Die Umsetzung dieser Korrekturbedarfe könnte in Form des dieser Stellungnahme als Anlage 1 beigefügten Änderungsantrages erfolgen.

Demgegenüber wird auf den „Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistungen an Religionsgesellschaften“ der Fraktion der AfD (Drs. 19/19649) nicht näher eingegangen, da nach hiesiger Auffassung eine Ablösung verfassungsrechtlich nicht lediglich durch ein „Auslaufenlassen“ der gegenwärtig gezahlten Staatsleistungen erfolgen kann und im Rahmen dessen auch die Verrechnung von Voraus- und Überzahlungen keine Berücksichtigung findet. Überdies würde auf diesem Wege nach Angaben der Entwurfsverfasser indirekt eine „Ablöseentschädigung“ in Höhe von über 3,5 Mrd. Euro festgeschrieben werden, welche nach hiesiger Auffassung als überhöht zu qualifizieren ist.

DIREKTORIUM

Dr. Thorsten Barnickel
Dr. Gerhard Czermak
Dr. Jacqueline Neumann
Dr. Winfried Rath
Dr. Dr. h.c. Michael Schmidt-Salomon

BEIRAT

Dr. Ernst-Heinrich Ahlf
Prof. Dr. Ninon Colneric
Prof. Dr. Michael Hassemer
Johann-Albrecht Haupt
Prof. Dr. Rolf Dietrich Herzberg
Prof. Dr. Dr. Eric Hilgendorf
Prof. Dr. Martin Kutscha
Ingrid Matthäus-Maier
Prof. Dr. Reinhard Merkel
Ludwig A. Minelli
Dr. Till Müller-Heidelberg
Prof. Dr. Dres. h.c. Ulfrid Neumann
Prof. Dr. Bodo Pieroth
Prof. Dr. Holm Putzke
Eberhard Reinecke
Prof. Robert Roßbruch
Prof. Dr. Jörg Scheinfeld
Rolf Schwanitz
Dr. Johannes Wasmuth



Spendenkonto:

Kreissparkasse Rhein-Hunsrück · BIC: MALADE51SIM
IBAN: DE40 5605 1790 0002 2222 22
bitte Stichwort „ifw“ angeben

Sitz und Trägerschaft:

ifw – Institut für Weltanschauungsrecht
Giordano-Bruno-Stiftung
Haus Weitblick · Auf Fasel 16 · D 55430 Oberwesel

Kontakt:

Telefon: +49 (0)6744 - 343 999 3
E-Mail: info@weltanschauungsrecht.de
www.weltanschauungsrecht.de

Zusammenfassung

- Der Verfassungsauftrag ist der Ausgangspunkt. Zu den Staatsleistungen zählen alle bei Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Ansprüche der Kirchen zum 14. August 1919, nicht jedoch die nach 1919 neu begründeten Subventionen.
- Der Gesetzentwurf erfasst den Gegenstand der Ablösung nur unvollständig und geht von unbegründeten Prämissen zur Festlegung des Ablösefaktors und der Entschädigungsform im Sinne eines finanziellen Äquivalents aus. Konsequenzen für einen nicht fristgemäßen Erlass von Landesablösegesetzen benennt der Entwurf nicht und bleibt insofern lückenhaft.
- Mit dem Referenzjahr 2020 zur Berechnung der Ablösungsentschädigung bürdet der Gesetzentwurf den öffentlichen Haushalten weitaus höhere Kosten auf, als es mit dem verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Referenzjahr 1919 der Fall ist. Dies kann zu Unterschieden in der Ablösesumme in zweistelliger Milliardenhöhe zugunsten der Kirchen und zu Lasten des Fiskus führen. Als Indiz für die Höhe der abzulösenden Ansprüche sollten die Auszahlungen in den Haushaltsplänen für das Haushaltsjahr 1919 herangezogen werden.

Im Einzelnen

I. Der Verfassungsauftrag als Ausgangspunkt

Zu den Staatsleistungen zählen alle bei Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Ansprüche der Kirchen zum 14. August 1919.¹ Dabei handelt es sich um staatliche Geld- oder Sachleistungen zur Bestreitung des kirchlichen Unterhalts, wie z. B. Zuschüsse zur Pfarrerberesoldung und zur Alters- und Hinterbliebenenversorgung (positive Staatsleistungen)² oder um besondere Befreiungen von Abgaben, Gebühren und Steuern (negative Staatsleistungen)³. Nicht zu den Staatsleistungen gehören u. a. die von den Kirchenmitgliedern gezahlten Kirchensteuereinnahmen, staatliche Kostenerstattungen für kirchliche Gesundheits- oder Sozialdienstleistungen sowie die Finanzierung der Militärseelsorge, der theologischen Lehrstühle oder des Religionsunterrichts an öffentlichen Schulen. Ebenfalls nicht erfasst werden nach 1919 neu begründete Subventionen oder die in den neuen Ländern durch Staatskirchenvertrag begründeten Leistungsverpflichtungen, außer diese haben fortbestehende Verpflichtungen lediglich übernommen.⁴

Die Staatsleistungen werden den Religionsgesellschaften ohne Zweckbindung von den Ländern gezahlt und sind in den meisten Bundesländern an die Besoldungsentwicklung der Landesbeamten gekoppelt.⁵ Jedes Jahr entrichten die Bundesländer – mit Ausnahme von Bremen und Hamburg – diese Zahlungen hauptsächlich an die evangelische und die katholische Kirche in Deutschland. Im Jahr 2021 belaufen sich die Staatsleistungen an die beiden großen Kirchen auf rund 581 Mio. Euro und in der Summe seit 1949 auf rund 19,6 Mrd. Euro.⁶

Nach Art. 140 Grundgesetz (GG) i. V. m. Art. 138 I 1 Weimarer Reichsverfassung (WRV) sind die Bundesländer verpflichtet, die Staatsleistungen durch die Landesgesetzgebung abzulösen. Gemäß der verfassungsrechtlichen Trennung von Staat und Religionsgesellschaften formuliert die Norm einen bindenden Auftrag.⁷ Im Vorfeld hat der Bund nach Art. 138 I 2 WRV ein Grundsatzgesetz zu erlassen.⁸ Der ausdrücklichen Zustimmung der Kirchen bedarf das Ablösegrundsatzgesetz des Bundes nicht. Art. 18 I des Reichskonkordats von 1933 regelt zwar, dass die Ablösungsgrundsätze des Einvernehmens der katholischen Seite bedürfen. Diese Bestimmung steht indes mit dem Wortlaut der Verfassung nicht im Einklang und ist insofern unbeachtlich.⁹ Das Erfordernis der kirchlichen Zustimmung würde im Verweigerungsfall die Verwirklichung des bundesverfassungsrechtlichen Ablösungsbefehls auf Dauer unmöglich machen.

II. Bewertung des Gesetzentwurfs

1. Gegenstand der Ablösung und Bemessungsgrundlage

Der Gesetzentwurf hat ausschließlich die Ablösung der positiven Staatsleistungen zum Gegenstand. Insofern bleibt erstens unberücksichtigt, dass das Ablösegebot neben den positiven auch die negativen Staatsleistungen umfasst. Zweitens zielt das Ablösegebot auf eine finanzielle Entflechtung, so dass die Landesablösegesetze die Kommunen einbeziehen und sie zur Ablösung ihrer Staatsleistungen verpflichten können, denn die Kommunen sind rechtlich betrachtet Teil der Länder und keine dritte Ebene im Staatsaufbau neben Bund und Ländern.¹⁰ Drittens sollen nur die Staatsleistungen an die evangelische und katholische Kirche abgelöst werden. Es heißt in der Entwurfsbegründung, dass Staatsleistungen an andere Religionsgesellschaften, die vor 1919 bereits gezahlt wurden, nicht bekannt seien.¹¹ Laut den Wissenschaftlichen Diensten des Bundestages erhalten aber z. B. auch die Altkatholische und die Altlutherische Kirche, Freireligiöse und Deutsche Freigemeinde sowie gebietsweise auch die Methodistenkirche altbegründete Staatsleistungen.¹² Vor diesem Hintergrund scheint der Gegenstand des Gesetzentwurfes zu eng gefasst.

In § 1 S. 3 regelt der Entwurf, dass bei der Berechnung des Wertes der Ablösungsleistungen die Zahlungen im Jahr 2020 zugrunde zu legen seien. Nach dem Wortlaut der Verfassung sind aber die Ansprüche, die bei Inkrafttreten der WRV im Jahr 1919 bereits bestanden und nicht die im Jahr 2020 tatsächlich erbrachten Leistungen die Grundlage für die Berechnung der Ablösesumme nach Art. 138 I WRV.¹³ Staatsleistungen, die seit 1919 – jedenfalls aber ab Inkrafttreten des GG – im Widerspruch zum Ablösegebot gezahlt wurden, sind aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zur Berechnung des Wertes der Ablösungsleistungen heranzuziehen.¹⁴

Mit dem Referenzjahr 2020 bürdet der Oppositionsentwurf den öffentlichen Haushalten weitaus höhere Kosten auf, als es mit dem Referenzjahr 1919 der Fall ist: In Rede steht zusätzlich zu den bereits seit 1949 geleisteten 19,6 Mrd. Euro ein Einmalbetrag von bis zu 10,6 Mrd. Euro.¹⁵ Zusätzlich kann der Fall eintreten, dass die Bundesländer nach § 5 des Entwurfs noch bis zu 20 Jahre lang ihre bisherigen Zahlungen weiterleisten, denn nach § 4 haben die Länder fünf Jahre nach Inkrafttreten des Grundsatzgesetzes Gesetze zur Ablösung zu erlassen und die Ablösung muss insgesamt erst binnen zwanzig Jahren nach Inkrafttreten des Grundsatzgesetzes abgeschlossen sein. Das könnte die Länder nach Berechnungen der Humanistischen Union noch einmal bis zu 13,1 Mrd. Euro kosten, so dass eine Gesamtsumme von bis zu 24 Mrd. Euro im Raum steht.¹⁶

Die Auswahl des Jahres 2020 wird mit einem knappen Hinweis begründet, dass sich ein „ursprünglicher Wert“ nicht mehr rekonstruieren ließe.¹⁷ Die Ermittlung der historischen Staatsleistungsansprüche des Jahres 1919 durch die Länder und die Landesarchive in Zusammenarbeit mit den betroffenen Religionsgesellschaften wäre jedoch grundsätzlich möglich. Insofern könnte auch auf bereits bestehende Forschungsarbeiten zurückgegriffen werden. Entsprechende Analysen der Staatsleistungen gibt es u. a. für die Länder Bayern¹⁸, Mecklenburg-Vorpommern¹⁹ und Sachsen²⁰.

Verfassungsgemäß und fiskalisch vorzugswürdig wäre es, für die Berechnung der Ablösesummen ausdrücklich auf die Ansprüche bei Inkrafttreten der WRV abzustellen. Diese Ansprüche müssen sich aus konkreten Gesetzen, Verträgen oder besonderen Rechtstiteln ergeben, die bei Inkrafttreten bereits bestandskräftig waren. Im Hinblick auf die Intransparenz und die Lasten für den Fiskus hat sich beispielsweise der Bund der Steuerzahler dafür ausgesprochen, dass „die Kirchen in eigener Verantwortung vollständige Transparenz über ihr Vermögen und sämtliche Finanzströme herstellen und gegenüber den Bürgern und Steuerzahlern dauerhaft offenlegen“ und

an die Politik appelliert, aus Verantwortung gegenüber der Gesellschaft im Dialog mit den Kirchen für eine Ablösung der Staatsleistungen zu sorgen.²¹

Zur Reduzierung des mit der Ermittlung der exakten Höhe der historischen Ansprüche einhergehenden Verwaltungsaufwands, könnte alternativ die in den jeweiligen Haushaltsplänen für das Haushaltsjahr 1919 veranschlagte Auszahlung als Indiz für die Höhe der jeweiligen Ansprüche dienen. Falls andere als die auf diesem Wege ermittelten Ansprüche seitens der Religionsgesellschaften geltend gemacht werden würden, wären diese gemäß den allgemeinen Beweislastregelungen durch Vorlage der bei Inkrafttreten der WRV geltenden Gesetze, Verträge oder besonderen Rechtstitel nachzuweisen.²² Die Bundesländer übernahmen dann als Rechtsnachfolger die Ablösepflicht der bei Inkrafttreten der WRV auf ihrem heutigen Gebiet liegenden oberen Verwaltungsebenen.

Eine Dynamisierung, ein Inflationsausgleich o. Ä. sind dabei nicht in Ansatz zu bringen, da diese in der Verfassung auch nicht vorgeschrieben sind. Im Übrigen hatte der Verfassungsgeber von 1919 eine „ewige Dynamisierung“ noch weniger im Auge als „ewige Staatsleistungen“. Die Verfassungsgebende Nationalversammlung, welche die Kirchen ja gerade verfassungskräftig auf eigene finanzielle Füße stellen wollte (Art. 137 Abs. 6 WRV: Kirchensteuer), ging bei den Staatsleistungen vielmehr von einer Übergangsfrist (Art. 173 WRV) von allenfalls einigen Jahren aus. Ein Ablösungsauftrag, der auf die Beendigung von Leistungen ausgelegt ist, verbietet bereits in seiner sachlichen Logik jede Dynamisierung. Insofern widerspricht die Pauschalierung der Staatsleistungen und damit die Verschleierung ihrer Anbindung an die Personaldotationen einerseits dieser Logik und andererseits sind die Anpassungsklauseln an die Beamtenbesoldung systemwidrig, da sie nur über den Aspekt einer (formal nicht mehr bestehenden) „Staatskirche“ zu begründen wären.

Basierend auf den Haushaltsplänen des Jahres 1919 belief sich die heutige Ablösesumme für positive Staatsleistungen auf insgesamt 135 Mio. Euro. Die Bandbreite reicht dabei von 457.181 Euro für Schleswig-Holstein bis 63.298.753 Euro für Bayern.²³ Die Unterschiede dieser Ablösesumme (135 Mio. Euro) zu der Ablösesumme, die der interfraktionelle Gesetzentwurf beabsichtigt oder auf Grund seiner Unschärfen verursachen kann, liegen in zweistelliger Milliardenhöhe.

Die negativen Staatsleistungsansprüche wären anhand der Staatseinnahmen vor Inkrafttreten der WRV nach bestem Wissen und Gewissen zu schätzen. Alternativ könnte die Höhe der negativen Staatsleistungen aus Praktikabilitätsgründen mit einem Euro pro kirchensteuerpflichtigem Mitglied der betroffenen Religionsgesellschaft

im jeweiligen Bundesland angenommen werden. Sofern Ansprüche auf negative Staatsleistungen in anderer Höhe von den Religionsgesellschaften geltend gemacht werden, wären diese konkret zu belegen.

2. Bestimmung des Ablösefaktors

Der Entwurf (Drs. 19/19273) sieht einen Ablösefaktor vor. Ausweislich der Gesetzesbegründung sei der Wert der Staatsleistungen in Anlehnung an den Kapitalwert von wiederkehrenden Nutzungen und Leistungen nach § 13 II Alt. 1 des Bewertungsgesetzes (BewG) zu berechnen, weil es sich auch bei den Staatsleistungen um bis zu ihrer Ablösung immerwährende Leistungen handele, und diese mit öffentlichen-rechtlichen Abgaben gleichbehandelt werden sollten.²⁴ § 13 II Alt. 1 BewG sieht für die Berechnung des Wertes dieser Leistungen das 18,6-fache des Jahreswertes vor.

Bei der Ablösung von Staatsleistungen handelt es sich allerdings um einen bisher in der Bundesrepublik beispiellosen Vorgang. Insofern ist die Bemühung der drei Fraktionen nachvollziehbar, eine Regelung wie das BewG heranzuziehen. Jedoch ist bereits die Anwendbarkeit des BewG in überzeugender Weise destruiert worden, da dieses für finanzielle Verpflichtungen der Bürger gegenüber dem Staat und ausdrücklich nicht für Entschädigungsleistungen in umgekehrter Richtung gelte und damit eine analoge Anwendung mangels vergleichbarer Interessenlage ausgeschlossen sei.²⁵ In Frage käme als Vergleichsfall der Richtwert des 15-Fachen aus Ablösungsverfahren im Rahmen der Bauernbefreiung des 19. Jahrhunderts oder das 20-Fache gemäß § 23 der preußischen Servituten-Ablösungsverordnung von 1867.²⁶ Mit Blick auf die jüngere Rechtshistorie läge eine Berechnung des Ablösebetrages in Form der Multiplikation des jährlichen Anspruchs bei Inkrafttreten der WRV mit dem Ablösefaktor 9 nahe. Das entspräche der Ablösungspraxis selbst größerer staatlicher Transferzahlungen. So wurden die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen an die neuen Länder im Solidarpakt II auf der Grundlage des Wertes von 2005 (damals 10,5 Mrd. Euro) innerhalb von 14 Jahren mit einem in der Summe 9-Fachen, linear absinkenden Betrag abgelöst.

Doch selbst wenn der Gesetzgeber auf das BewG abstellen würde, müsste eine Bewertung der abzulösenden Staatsleistungen als Leistungen von unbestimmter Dauer mit dem 9,3-Fachen des Jahreswertes gem. §13 II Alt. 2 BewG statt mit dem 18,6-Fachen erfolgen. Denn Staatsleistungen sind nicht als immerwährende Leistungen, sondern als Leistungen von unbestimmter Dauer zu qualifizieren. Leistungen von unbestimmter Dauer sind solche, bei denen das *Ende sicher*, aber der *Zeitpunkt des*

Wegfalls unbestimmt ist. Demgegenüber handelt es sich bei immerwährenden Leistungen um solche, bei denen das Ende von Ereignissen abhängt, von denen ungewiss ist, ob und wann sie eintreten. Derartige Nutzungen oder Leistungen sind kaum denkbar.²⁷ Mit dem Ablösebefehl in Art. 138 I WRV wurde überdies festgelegt, dass die Staatsleistungen nicht bis in alle Ewigkeit, sondern nur bis zur Ablösung, also auf unbestimmte Dauer, weitergezahlt werden sollten. Das Ende der Leistungen hängt aufgrund des eindeutigen Verfassungsauftrags mithin nicht von Ereignissen ab, deren Eintritt als solcher ungewiss ist. Eine andere Auslegung käme einem Offenbarungseid des Gesetzgebers gleich. Denn dieser würde damit erklären, dass er grundsätzlich nicht davon ausgeht, Verfassungsaufträge auch umzusetzen. Für eine vom Weimarer Gesetzgeber intendierte, nur vorübergehende Weiterzahlung der Staatsleistungen nach Inkrafttreten der Trennung von Staat und Kirche spricht auch die Regelung des Art. 173 WRV, die Teil der „Übergangs- und Schlussbestimmungen“ ist und wonach die Staatsleistungen nur bis zum Erlass eines Reichsgesetzes bestehen bleiben sollten.²⁸

3. Bestimmung der Entschädigungsform

Nach § 1 S. 2 des Gesetzentwurfs (Drs. 19/19273), soll die maximale Höhe der Ablösungsleistungen am Äquivalenzprinzip orientiert sein. Das Äquivalenzprinzip verspreche einen angemessenen, weil vollständigen Ausgleich. Da es sich bei Staatsleistungen um Entschädigungsleistungen handele, die durch Enteignungen entstanden seien, sollten diese vollständig ausgeglichen werden.²⁹

Diese Prämisse ist indes in ihrer Absolutheit unzutreffend und dementsprechend auch die Schlussfolgerung abzulehnen. Nicht alle heutigen Staatsleistungen gehen auf eine Säkularisierung von Kirchenvermögen von 1803 zurück, sondern sie haben ihren Sachgrund z. T. auch in der seinerzeit anerkannten Sorge der weltlichen Landesherrn für die Kirchen und den kirchlichen Unterhalt.³⁰ Überdies haben gerade die Protestanten bei der Neuordnung des Reiches im Jahr 1803 kaum Verluste zu verzeichnen gehabt.³¹ In Mecklenburg gab es beispielsweise überhaupt keine Enteignung von kirchlichem Vermögen.³² Der heutige Gesetzgeber sollte nicht verkennen, dass die Chiffre „1803“ auch als allgemeiner rechtspolitischer Anknüpfungspunkt für eine umfassende Alimentierung der katholischen Kirche nach 1949 konstruiert wurde, was wiederum auch auf die evangelische Kirche ausgedehnt wurde.³³

Insofern ist auch bereits zutreffend ausgeführt worden,³⁴ dass die in Bezug genommene Entschädigung von „Enteignungen“ auf Behauptungen der katholischen Kirche beruhe, wonach die Staatsleistungen die „Pachtersatzleistungen“ für Enteignungen

seien. Tatsächlich seien die Grundflächen dieser behaupteten Enteignungen aber noch nie benannt worden. Würde es sich um Enteignungen von Kirchenbesitz handeln, könnten nur die „Mensalgüter“, d. h. der persönliche Dispositionsbesitz der Bischöfe, aus deren Erträgen sie die Finanzierung und Ernährung ihres Hofstaates realisierten, gemeint sein. Diesbezügliche Regelungen enthielte der Reichsdeputationshauptschluss von 1803 aber nicht. Vereinbart worden sei lediglich der staatliche Erhalt der hohen Domkirchen und der Grundbesitz der Kirchengemeinden sei im Übrigen auch unangetastet geblieben.

Weder der Text der WRV noch des GG schreiben überdies die Anwendung des Äquivalenzprinzips vor. Die im Schrifttum lange Zeit vertretene Rechtsauffassung,³⁵ dass es sich bei der Entschädigung um eine solche im Sinne eines finanziellen Äquivalents handeln müsse, begegnet inzwischen einer neueren und signifikanten Gegenmeinung, wonach eine angemessene Entschädigung zu leisten sei, welche hinter dem vollen Wertersatz zurückbleiben könne.³⁶ Die Entstehungsgeschichte des Art. 138 I WRV spricht für die neuere Auffassung. In der Weimarer Nationalversammlung bestand zwar Konsens darüber, dass die Kirchen durch die Ablösung in ihrer finanziellen Lebensfähigkeit nicht beeinträchtigt werden sollten, nicht jedoch dahingehend, dass ihnen überhaupt kein „Schaden“ entstehen und deshalb das Äquivalenzprinzip zur Anwendung gelangen müsse.³⁷ Eine systematische Auslegung des GG legt diesen Maßstab ebenfalls nahe, da für den vergleichbaren Sachverhalt der Sozialisierung von Eigentum in Art. 15 i. V. m. Art. 14 III GG die Zahlung einer angemessenen Entschädigung vorgesehen ist.³⁸ Die entgegenstehenden Regelungen des Landesrechts bzw. des Vertragsrechts sind insoweit unwirksam.³⁹

Auch bei Leistung einer „nur“ angemessenen Entschädigung wäre im Übrigen eine Gefährdung der Zahlungsfähigkeit einzelner Diözesen oder Landeskirchen nicht zu befürchten, da die Staatsleistungen bei dem weit überwiegenden Teil derzeit nur rund 2,2 Prozent der laufenden Einnahmen ausmachen und lediglich einzelne Kirchen in den neuen Ländern stärker auf diese Leistungen angewiesen sind (z. B. Landeskirche Anhalts mit 18,6 Prozent der jährlichen Einnahmen).⁴⁰

Da nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts primäres Ziel des Ablösegebots die finanzielle Entflechtung von Staat und Kirche und nicht die fortdauernde Sicherung kirchlichen Unterhalts ist⁴¹, erschiene es mithin vorzugswürdig, im Gesetzentwurf eine Verpflichtung zur Zahlung einer angemessenen Entschädigung aufzunehmen.

4. Berücksichtigung von Voraus- und Überzahlungen

Laut § 1 S. 5 des Gesetzentwurfs (Drs. 19/19273) sollen die bisher gezahlten Leistungen bei der Ablösung nicht berücksichtigt werden. Eine Anrechnung auf die Ablösesumme sei ausgeschlossen, da sie nur als Kompensationszahlungen für wirtschaftliche Gewinne dienen, die die Kirchen aufgrund der Enteignungen nicht aus ihrem Eigentum erzielen konnten. Die Enteignung sei jedoch weiterhin vollständig zu entschädigen.

Dies erschließt sich nicht, da beispielsweise der Landtag des Landes Mecklenburg am 24. März 1947 beschloss, dass die Leistungen des Landes an die Kirchen „als Vorauszahlung auf die verfassungsmäßig noch zu vereinbarende Ablösesumme“⁴² erfolgen.⁴³ Die drei Fraktionen haben bislang nicht begründet, warum solche expliziten Vorauszahlungen unberücksichtigt bleiben sollen.

Überdies wäre zu berücksichtigen, inwieweit Säkularisationsverluste durch die bis dato erfolgten Entschädigungsleistungen bereits ausgeglichen wurden. Alternativ könnte geprüft werden, welche Ausgleichszahlungen sich zum Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23. Mai 1949 ergeben hätten und inwieweit diese Summe durch die zwischenzeitlich erfolgten Zahlungen bereits erreicht bzw. überschritten ist.⁴⁴ So dann käme eine Verrechnung der Ablösesumme mit denjenigen „Staatsleistungen“ in Betracht, die ohne Rechtsgrund als Staatsleistungen gezahlt wurden.

5. Zeitlicher Rahmen zur Umsetzung

Nach § 4 des Gesetzentwurfs (Drs. 19/19273) haben die Bundesländer innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Grundsatzgesetzes Gesetze zur Ablösung der Staatsleistungen zu erlassen und die Ablösung binnen zwanzig Jahren nach Inkrafttreten des Grundsatzgesetzes abzuschließen. Bis zu einer vollständigen Ablösung der Staatsleistungen haben die Länder gem. § 5 die bisherigen Staatsleistungen an die Kirchen weiter zu zahlen.

Zu den Rechtsfolgen des Nichterlasses von Landesablösegesetzen innerhalb der vom Bund vorgegebenen Frist verhält sich der interfraktionelle Entwurf nicht.⁴⁵ Es handelt sich um eine Lücke, die geschlossen werden sollte. Überdies sollte die im Entwurf genannte Frist von 20 Jahren zur tatsächlichen Ablösung ausschließlich für eine ratenweise Ablösung gelten. Anderenfalls könnte der Gesetzeszweck unterlaufen werden.

Ein angepasster zeitlicher Rahmen und klarere Vorgaben wären der effektiven Umsetzung des Verfassungsauftrages und dem Schutz fiskalischer Interessen dienlich. Vorzugswürdig wäre mithin eine Regelung, wonach die Länder beispielsweise innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Grundsatzgesetzes die Staatsleistungen abzulösen sowie in diesem Zusammenhang bestehende vertragliche und gesetzliche Verpflichtungen aufzuheben haben. Nach Ablauf dieser Frist müssten sämtliche Ansprüche der Religionsgesellschaften ungeachtet bestehender Landesgesetze oder Verträge als erloschen gelten. Soweit die Ablösung durch eine Ratenzahlung erfolgt, wäre die letzte Rate innerhalb von zwanzig Jahren nach Inkrafttreten des Grundsatzgesetzes zu zahlen. Bei ratenweiser Ablösezahlung sollten neben der Ratenzahlung keine Staatsleistungen zu zahlen sein, da dies auf eine ungerechtfertigte Privilegierung der von einem Ratenzahlungsmodell betroffenen Religionsgesellschaften hinausläufe.

6. Verbot der Neubegründung der Staatsleistungen

Das Ablösegebot steht einer Neubegründung von Staatsleistungen i. S. d. Art. 138 I WRV entgegen. Die Verfassung fordert die Entflechtung der Vermögensverhältnisse von Staat und Kirchen und will das Rechtsinstitut der Staatsleistungen endgültig liquidieren,⁴⁶ was sich aus dem Wortlaut „werden abgelöst“ sowie dem historisch-verfassungsrechtlichen Regelungssinn ergibt⁴⁷.

Viele Staatsleistungen, die bereits bei Inkrafttreten der WRV im Jahr 1919 auf Gesetzen, Verträgen oder besonderen Rechtstiteln beruhten, wurden nach 1949 weitergezahlt, erhöht, neu gefasst und per Vertrag umgewandelt. Das Ablösegebot bezieht sich auch auf diese umgewandelten Staatsleistungen, die die Kirche um ihrer selbst willen fördern, was insbesondere für die Besoldung des Kirchenpersonals und die Finanzierung der Priester- und Pfarrerausbildung gilt. Soweit die Staatsleistungen zwischen den Ländern und Religionsgesellschaften vertraglich vereinbart wurden, streitet die Verfassung dafür, die entsprechenden Verträge und Konkordate im Zuge der gesetzlichen Ablösung zu ändern und die darin geregelten Leistungspflichten aufzuheben.⁴⁸

Unbenommen ist den Ländern lediglich die Zahlung staatlicher Subventionen an Religionsgesellschaften zu verfassungsgemäßen Zwecken, deren Rechtmäßigkeit aber insbesondere am Gleichheitsgrundsatz zu messen ist.⁴⁹ Der grundlegende Unterschied zu den Staatsleistungen i. S. d. Art. 138 I WRV besteht darin, dass alle staatlichen Subventionen an Religionsgesellschaften jederzeit beendet werden können.⁵⁰

Die vorliegende Stellungnahme hat für das Institut für Weltanschauungsrecht (ifw) verfasst:

Dr. Jacqueline Neumann, Wissenschaftliche Leiterin des Instituts für Weltanschauungsrecht, Telefon: 06744 343 9993, E-Mail: info(at)weltanschauungsrecht.de

¹ Jarass/Pieroth/Jarass, WRV, 16. Aufl. (2020), Art. 138 Rdnr. 1.

² Sachs/Ehlers, WRV, 8. Aufl. (2018), Art. 138 Rdnr. 3.

³ v. Mangoldt/Klein/Starck/Unruh, WRV, 7. Aufl. (2018), Art. 138 Rdnr. 6.

⁴ Sachs/Ehlers, WRV, 8. Aufl. (2018), Art. 138 Rdnr. 3.

⁵ Statt aller Szymik, Ablösung der Staatsleistungen in Mecklenburg-Vorpommern gem. Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 I WRV, 2014, S. 5, 7.

⁶ Die Zahlen beruhen auf Recherchen in den Haushaltsplänen der Bundesländer von Johann-Albrecht Haupt für die Humanistische Union. *Fowid*, Staatsleistungen 1949-2021, 25.03.2021, <https://bit.ly/39QGcKI> (zuletzt abgerufen am 06.04.2021).

⁷ Jarass/Pieroth/Jarass, WRV, 16. Aufl. (2020), Art. 138 Rdnr. 2.

⁸ Str., so wie hier die h. M. und Unruh, DÖV 2020, 953 (956) mit einer Darstellung des Streitstandes.

⁹ Vgl. Dreier/Morlok, WRV, 3. Aufl. (2018), Art. 138 Rdnr. 21.

¹⁰ Str., so wie hier die h. M., s. Dreier/Morlok, WRV, 3. Aufl. (2018), Art. 138 Rdnr. 18 m. w. N.

¹¹ BT-Drs. 19/19273, 5.

¹² *Wissenschaftliche Dienste/Deutscher Bundestag*, Staatliche Unterstützung von Religionsgemeinschaften, 14.08.2019, Az: WD 10 - 3000 - 048/19, S. 7 unter Verweis auf v. Mangoldt/Klein/Starck/Unruh, WRV, 7. Aufl. (2018), Art. 138 Rdnr. 9 u. a.

¹³ Dies kritisiert auch Fleischmann, Blätter für deutsche und internationale Politik 65 (7/2020), 115 an dem Gesetzentwurf.

¹⁴ Sailer, Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Schleswig-Holsteinischen Landtags zu Anträgen betreffend die Evaluation von Kirchenstaatsverträgen und die Ablösung der Staatsleistungen, 2014, <https://bit.ly/3cC3uUQ> (zuletzt abgerufen am 15.03.2021).

¹⁵ Fleischmann, Blätter für deutsche und internationale Politik 65 (7/2020), 115.

¹⁶ Haupt, Gesetzentwurf im Bundestag - Nach einem Jahrhundert Untätigkeit sollen jetzt bis zu 24 Milliarden Euro spendiert werden, 07.04.2021, <https://bit.ly/2PCoeEB> (zuletzt abgerufen am 07.04.2021).

¹⁷ BT-Drs. 19/19273, 5; ebenso Unruh, DÖV 2020, 935 (957).

¹⁸ Kapfelsperger, Staatsleistungen an die Katholische Kirche in Bayern: Grundlagen, Entwicklung seit 1919 und mögliche Ablösung, 2015/16, passim.

¹⁹ Szymik, Ablösung der Staatsleistungen in Mecklenburg-Vorpommern, 2014, passim.

²⁰ Funke, Staatsleistungen des Freistaates Sachsen an die evangelische und katholische Kirche aufgrund von Staatskirchenverträgen, 2018, passim.

²¹ Wakonigg, Bund der Steuerzahler mehrheitlich für Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen, 13.08.2018, <https://bit.ly/3rWPESC> (zuletzt abgerufen am 06.04.2021).

²² Czermak, DÖV 2004, 110 (111); Haupt, in: Neumann u. a., Aktuelle Entwicklungen im Weltanschauungsrecht, 2019, S. 264; zu Hohenlohe, ZevKR 62 (2017), 178 (185).

²³ Ifw, Änderungsantrag zu der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 14.12.2020, <https://bit.ly/3vsOh12> (zuletzt abgerufen am 15.03.2021), beigefügt als Anlage 1 zu der hiesigen Stellungnahme.

²⁴ BT-Drs. 19/19273, 5.

²⁵ Unruh, DÖV 2020, 953 (957).

²⁶ Haupt, in: Neumann u. a., Aktuelle Entwicklungen im Weltanschauungsrecht, S. 262 Fn. 62, 63.

²⁷ Zum Vorstehenden: Kreuziger/Schaffner/Stephany/Schaffner, BewG, 4. Aufl. (2018), § 13 Rdnrn. 15, 18.

-
- ²⁸ *Haupt*, in: *Neumann u. a.*, Aktuelle Entwicklungen im Weltanschauungsrecht, S. 265 mit Fn. 72.
- ²⁹ BT-Drs. 19/19273, 5.
- ³⁰ *BVerfG NVwZ* 2001, 318; *Haupt*, in: *Neumann u. a.*, Aktuelle Entwicklungen im Weltanschauungsrecht, S. 264.
- ³¹ *Fleischmann*, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 65 (7/2020), 115.
- ³² *Szymik*, *Ablösung der Staatsleistungen in Mecklenburg-Vorpommern*, S. 8.
- ³³ *Sailer*, *Stellungnahme Anhörung Staatsleistungen*, <https://bit.ly/3cC3uUQ> (zuletzt abgerufen am 15.03.2021).
- ³⁴ *Bodenstein*, *Grundsatzgesetz zur Ablösung der Staatsleistungen – „Die Krönung des kirchlichen Lobbyismus“ – Interview mit Carsten Frerk, Humanistischer Pressedient*, 20.03.2020, <https://bit.ly/31W2Ex2> (zuletzt abgerufen am 06.04.2021).
- ³⁵ *Statt aller v. Campenhausen/de Wall*, *Staatskirchenrecht*, 4. Aufl. (2006), S. 286 f.
- ³⁶ *Sailer*, *Stellungnahme Anhörung Staatsleistungen*, <https://bit.ly/3cC3uUQ> (zuletzt abgerufen am 15.03.2021); *Maunz/Dürig/Korioth*, *WRV*, 92. EL August (2020), Art. 138 Rdnr. 12; *Unruh*, *DÖV* 2020, 953 (956); *zu Hohenlohe*, *ZevKR* 62 (2017), 178 (188).
- ³⁷ *v. Mangoldt/Klein/Starck/Unruh*, *WRV*, 7. Aufl. (2018), Art. 138 Rdnr. 12.
- ³⁸ *Sachs/Ehlers*, *WRV*, 8. Aufl. (2018), Art. 138 Rdnr. 4; *Unruh*, *DÖV* 2020, 953 (956).
- ³⁹ *Jarass/Pieroth/Jarass*, *WRV*, 16. Aufl. (2020), Art. 138 Rdnr. 2.
- ⁴⁰ *Haupt*, in: *Neumann u. a.*, Aktuelle Entwicklungen im Weltanschauungsrecht, S. 259.
- ⁴¹ Vgl. *BVerfG NVwZ* 2001, 318.
- ⁴² *Beschluss Landtag Mecklenburg zum Landeshaushalt vom 24.03.1947*, *Sitzungsprotokolle* 1. Wahlperiode, 19.11.1946 – 17.6.1948, S. 414.
- ⁴³ *Szymik*, *Ablösung der Staatsleistungen in Mecklenburg-Vorpommern*, S. 38 und Anlage 34.
- ⁴⁴ *Sailer*, *Stellungnahme Anhörung Staatsleistungen*, <https://bit.ly/3cC3uUQ> (zuletzt abgerufen am 15.03.2021); im Ergebnis ähnlich *Haupt*, in: *Neumann u. a.*, Aktuelle Entwicklungen im Weltanschauungsrecht, S. 265; *Czermak*, *Religions- und Weltanschauungsrecht*, 2. Aufl. (2018), S. 213; *Bodenstein*, *Grundsatzgesetz zur Ablösung der Staatsleistungen – „Die Krönung des kirchlichen Lobbyismus“ – Interview mit Carsten Frerk, Humanistischer Pressedient*, 20.03.2020, <https://bit.ly/31W2Ex2> (zuletzt abgerufen am 06.04.2021).
- ⁴⁵ Dies kritisiert auch *Unruh*, *DÖV* 2020, 953 (958).
- ⁴⁶ *Dreier/Morlok*, *WRV*, 2. Aufl. (2008), Art. 138 Rdnrn. 20, 22.
- ⁴⁷ *Czermak*, *DÖV* 2004, 110 (113).
- ⁴⁸ *Zum Vorstehenden Sailer*, *Stellungnahme Anhörung Staatsleistungen*, <https://bit.ly/3cC3uUQ> (zuletzt abgerufen am 15.03.2021).
- ⁴⁹ *v. Mangoldt/Klein/Starck/Unruh*, *WRV*, 7. Aufl. (2018), Art. 138 Rdnr. 19; *Wolff*, *ZRP* 2003, 12 (13).
- ⁵⁰ *Maunz/Dürig/Korioth*, *WRV*, 89. EL Oktober (2019), Art. 138 Rdnr. 14.

An die
Mitglieder des Deutschen Bundestages

14. Dezember 2020

Der folgende Entwurf wurde am 14. Dezember 2020 auf der Webseite des Instituts für Weltanschauungsrecht (ifw) mit weiteren Hintergrundinformationen [veröffentlicht](#) und kann von den Abgeordneten des Deutschen Bundestages frei verwendet werden.

Änderungsantrag (Entwurf)

**zu der zweiten Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der
FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/19273 –**

Entwurf eines Grundsatzgesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Der Titel des zu beschließenden Gesetzes wird geändert in:
**Gesetz über die Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistungen an die
Religionsgesellschaften**
(Ablösegrundsatzgesetz –AblGrG)
2. Artikel 1 wird wie folgt geändert und ersetzt:

DIREKTORIUM

Dr. Thorsten Barnickel
Dr. Gerhard Czermak
Dr. Jacqueline Neumann
Dr. Winfried Rath
Dr. Dr. h.c. Michael Schmidt-Salomon

BEIRAT

Dr. Ernst-Heinrich Ahlf
Prof. Dr. Ninon Colneric
Prof. Dr. Michael Hassemer
Johann-Albrecht Haupt
Prof. Dr. Rolf Dietrich Herzberg
Prof. Dr. Dr. Eric Hilgendorf
Prof. Dr. Martin Kutscha
Ingrid Matthäus-Maier
Prof. Dr. Reinhard Merkel
Ludwig A. Minelli
Dr. Till Müller-Heidelberg
Prof. Dr. Dres. h.c. Ulfrid Neumann
Prof. Dr. Bodo Pieroth
Prof. Dr. Holm Putzke
Eberhard Reinecke
Prof. Dr. Robert Roßbruch
Prof. Dr. Jörg Scheinfeld
Rolf Schwanitz
Dr. Johannes Wasmuth



§ 1 Verfassungsauftrag

- (1) Die Länder lösen die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften im Sinne des Artikels 140 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 138 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung (WRV) ab. Zu den Staatsleistungen im Sinne von Satz 1 gehören alle bei Inkrafttreten der deutschen Verfassung vom 11. August 1919 auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Ansprüche im Sinne von Artikel 138 Absatz 1 WRV sowie danach und mit Bezug darauf neubegründete Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften ungeachtet davon, ob es sich um staatliche Geld- oder Sachleistungen oder um besondere Befreiungen von Steuern und Abgaben handelt sowie die entsprechenden Leistungspflichten der Kommunen. Nicht zu den Staatsleistungen im Sinne von Satz 1 gehören nach Inkrafttreten der WRV eingeführte freiwillige Zuschüsse an Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften.
- (2) Die Ablösung nach Absatz 1 Satz 1 erfolgt durch Landesgesetz innerhalb der in § 3 benannten Frist. Ein Einvernehmen mit den betroffenen Religionsgesellschaften über die Ablösung ist nicht erforderlich.
- (3) Grundlage für die Berechnung der Ablösesumme sind die Ansprüche, die bei Inkrafttreten der WRV bereits bestanden. Die Höhe der abzulösenden Ansprüche auf positive Staatsleistungen gegenüber den Ländern ist in Anlage 1 angegeben. Falls andere als die in Anlage 1 aufgeführten Ansprüche geltend gemacht werden, sind diese bis ein Jahr vor Ablauf der Frist nach § 3 durch Vorlage der bei Inkrafttreten der WRV am 14. August 1919 geltenden Gesetze, Verträge oder besonderen Rechtstitel nachzuweisen. Die Höhe der negativen Staatsleistungen wird mit einem Euro pro kirchensteuerpflichtigem Mitglied der betroffenen Religionsgesellschaft im jeweiligen Bundesland angenommen. Sofern Ansprüche auf negative Staatsleistungen (Steuer- und Abgabenbefreiungen) in anderer Höhe geltend gemacht werden, sind diese anhand von konkreten Berechnungen bis ein Jahr vor Ablauf der Frist nach § 3 zu belegen. Kommunale Leistungen an Religionsgesellschaften, die bei Inkrafttreten der WRV auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhten, sind gesondert auszuweisen.
- (4) Die abzulösenden Staatsleistungen sind als Leistungen von unbestimmter Dauer mit dem 9,3-fachen des Jahreswertes zu bewerten. Der Ablösebetrag ergibt sich aus der Multiplikation des jährlichen Anspruchs bei Inkrafttreten der WRV mit dem Ablösefaktor 9,3. Die Umrechnung des Ablösebetrages von Mark 1919 in Euro erfolgt in der Weise, dass der Mark-Betrag durch den festgelegten Umrechnungsfaktor 1,95583 zu dividieren ist. Soweit nach Inkrafttreten der WRV Leistungen gezahlt

bzw. erbracht wurden, die über die Ansprüche nach Absatz 3 hinausgehen, sind diese auf die jeweilige Ablösesumme anzurechnen.

- (5) Die Bundesländer übernehmen als Rechtsnachfolger die Ablösepflicht der bei Inkrafttreten der WRV auf ihrem heutigen Gebiet liegenden oberen Verwaltungsebenen.

§ 2 Ablösungszahlung

- (1) Die Ablösungszahlung kann durch einmalige Zahlung, durch befristete Ratenzahlungen oder durch Übereignung von Grundstücken, Wertpapieren oder Sachwerten geleistet werden. Die Ablösungszahlung kann ebenso durch Übernahme von Lasten zu Gunsten von Grundstücken oder durch Bestellung von Rechten an Grundstücken erfolgen. Soweit heute bestehende Steuer- und Gebührenbefreiungen erst nach Inkrafttreten der WRV eingeführt wurden und somit selbst keine negativen Staatsleistungen im Sinne von Artikel 138 Absatz 1 WRV sind, können diese Befreiungen als Ablöseleistung umgewidmet werden. Die Wahl der Leistung nach Satz 1 bis 3 einschließlich deren Kombination liegt im Ermessen des Landes.
- (2) Die Ablösezahlungen sind ein angemessener Wertausgleich für den Wegfall der bei Inkrafttreten der WRV bestehenden Ansprüche. Mit der Ablösung entfallen auch alle nachträglich eingeführten Ansprüche, die sich auf Staatsleistungen im Sinne von Artikel 138 Absatz 1 WRV beziehen.
- (3) Die Umwandlung oder Zusammenfassung der Staatsleistungen zu einer anderen dauerhaften und unbefristeten Leistungspflicht ist keine Ablösung. Die Ablösung kann auch nicht durch das unbefristete Weiterzahlen der bisher gezahlten Beträge erfolgen.
- (4) Anstelle der Ablösung nach Absatz 1 können die Staatsleistungsansprüche auch zwischen Ländern und Religionsgesellschaften einvernehmlich aufgehoben werden. Bei diesem Einvernehmen dürfen die Religionsgesellschaften nicht bessergestellt werden als durch die Ablösung nach Absatz 1.

§ 3 Ablösefrist

Die Länder haben innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes die Staatsleistungen im Sinne von § 1 abzulösen sowie in diesem Zusammenhang bestehende vertragliche und gesetzliche Verpflichtungen aufzuheben. Nach Ablauf dieser Frist gelten sämtliche Ansprüche im Sinne von § 1 Satz 1 unbeachtlich von bestehenden Landesgesetzen oder Verträgen als erloschen. Soweit die Ablösung durch eine Ratenzahlung erfolgt, ist die letzte Rate innerhalb von zwanzig

Jahren nach Inkrafttreten dieses Ablösegrundsatzgesetzes zu zahlen. Bei ratenweiser Ablösezahlung sind neben der Ratenzahlung keine Staatsleistungen zu zahlen.

§ 4 Übergangsbestimmungen

Bis zum Inkrafttreten eines Landesablösegesetzes im Sinne von Artikel 138 Absatz 1 WRV aber bis spätestens zum Ablauf der Ablösefrist nach § 3 bleiben die bei Inkrafttreten der WRV auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften bestehen.

§ 5 Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

3. Die Artikel 2 bis 6 werden gestrichen.

Begründung

Zu Nummer 1

Mit der Änderung des Titels soll das Gesetz genauer im Sinne von Artikel 138 Absatz 1 WRV bezeichnet werden.

Zu Nummer 2

Mit der Änderung in § 1 Absatz 1 wird der Umfang des Ablösungsauftrages der Staatsleistungen aus Artikel 140 GG i. V. m. Artikel 138 Absatz 1 WRV umrissen. Dabei wird die Ablösungspflicht der Länder benannt und der Umfang der davon betroffenen Staatsleistungen beschrieben. Viele Staatsleistungen, die bereits bei Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung im Jahr 1919 auf Gesetzen, Verträgen oder besonderen Rechtstiteln beruhten, wurden nach 1949 weitergezahlt, dynamisiert, neu gefasst und per Gesetz oder Vertrag umgewandelt. Im Interesse des Rechtsfriedens kann unbeachtet bleiben, ob diese Umwandlungen wegen des verfassungsrechtlichen Ablösungsbefehls rechtswidrig und unwirksam sind. Stattdessen wird klargestellt, dass der Ablösungsbefehl sich auch auf diese umgewandelten Staatsleistungen bezieht. Außerdem soll ergänzt werden, dass nicht nur die positiven, sondern auch die negativen Staatsleistungen, also Geld- und Sachleistungen sowie besondere Befreiungen von Steuern und Abgaben, abzulösen sind. Da die Kommunen Teil der Länder und keine dritte Ebene im Staatsaufbau sind, sollen die kommunalen Leistungen an Religionsgesellschaften ebenso als Staatsleistungen der Länder nach diesen Grundsätzen abgelöst werden. Alle nach Inkrafttreten der WRV eingeführten freiwilligen Zuschüsse an Kirchen, andere Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften sind keine Staatsleistungen im Sinne von Artikel 138 Absatz 1 WRV und bleiben daher von der Ablösung unberührt.

Mit der Änderung in § 1 Absatz 2 wird der sich bereits aus der Verfassung ergebende Ablösungsweg auch in das Ablösegrundsatzgesetz aufgenommen. Auf der Grundlage der mit diesem Bundesgesetz beschlossenen Ablösungsgrundsätze haben die Länder die Staatsleistungen in der in § 3 benannten Frist per Landesgesetz abzulösen. Die Entscheidung, ob eine Ablösung erfolgt, liegt also nicht im Ermessen der Länder. Es wird dabei auch klargestellt, dass die gesetzgeberische Souveränität der Länder nicht durch eine Pflicht zum Einvernehmen mit den Religionsgesellschaften begrenzt werden kann.

Mit der Änderung in § 1 Absatz 3 wird für die Berechnung der Ablösesummen ausdrücklich auf die Ansprüche bei Inkrafttreten der WRV abgestellt. Diese Ansprüche müssen sich aus konkreten Gesetzen, Verträgen oder besonderen Rechtstiteln ergeben, die bei Inkrafttreten der WRV am 14. August 1919 bereits bestandskräftig waren. Da sich aufgrund der seit 1919 vergangenen Zeitspanne die exakte Höhe der Ansprüche aus den jeweiligen Gesetzen, Verträgen oder

besonderen Rechtstiteln in vielen Fällen nur mit einem hohen Verwaltungsaufwand ermitteln lässt, soll die in den jeweiligen Haushaltsplänen für das Haushaltsjahr 1919 veranschlagte Auszahlung als Indiz für die Höhe der jeweiligen Ansprüche dienen. Diese Daten sind in Anlage 1 zusammengestellt. Die tatsächlichen Ansprüche können abweichen und sind ggf. durch bei Inkrafttreten der WRV geltende Gesetze, Verträge oder besondere Rechtstitel nachzuweisen. Die Bundesländer lösen diese Ansprüche der auf ihrem heutigen Hoheitsgebiet befindlichen Religionsgesellschaften anteilig ab. Für die nicht mehr zum Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland gehörenden ehemals deutschen Gebiete besteht keine Ablösepflicht nach Artikel 138 Absatz 1 WRV. Da es sich bei den Staatsleistungen nicht um immerwährende Leistungen, sondern um Leistungen von unbestimmter Dauer im Sinne von § 13 Absatz 2 Bewertungsgesetz handelt, sind diese mit dem 9,3-fachen des Jahreswertes zu bewerten. Leistungen von unbestimmter Dauer sind solche, bei denen das Ende sicher, aber der Zeitpunkt des Wegfalls unbestimmt ist. Demgegenüber handelt es sich bei immerwährenden Leistungen um solche, bei denen das Ende von Ereignissen abhängt, von denen ungewiss ist, ob und wann sie eintreten. Mit dem Ablösebefehl in Artikel 138 Absatz 1 WRV wurde festgelegt, dass die Staatsleistungen nicht bis in alle Ewigkeit, sondern nur bis zur Ablösung, also auf unbestimmte Dauer, weitergezahlt werden sollten. Das Ende der Leistungen hängt aufgrund des eindeutigen Verfassungsauftrags mithin nicht von Ereignissen ab, deren Eintritt als solcher ungewiss ist. Demnach muss der Ablösefaktor im Gesetzentwurf mit Bezug auf § 13 Absatz 2 Bewertungsgesetz von 18,6 auf 9,3 geändert werden. Da weder die WRV noch das Grundgesetz die Anwendung des Äquivalenzprinzips vorschreiben, wird hier stattdessen auf eine Verpflichtung zur Zahlung einer angemessenen Entschädigung abgestellt. Eine systematische Auslegung des Grundgesetzes legt diesen Maßstab nahe, da für den vergleichbaren Sachverhalt der Sozialisierung von Eigentum in Art. 15 i. V. m. Art. 14 Absatz 3 GG die Zahlung einer angemessenen Entschädigung vorgesehen ist. Es wird klargestellt, dass zur Währungsumrechnung der in Mark ermittelte Betrag der Ablösesummen durch den festgelegten Umrechnungsfaktor 1,95583 zu dividieren ist. Eine andere Währungsumrechnung in Euro wird ausgeschlossen.

Mit der Änderung in § 2 Absatz 1 werden verschiedene Möglichkeiten der Ablösungszahlung präzisiert. Den Ländern soll hier ein möglichst breiter Entscheidungsspielraum eröffnet werden. Zudem soll klargestellt werden, dass Pauschalierungen von bisherigen Ansprüchen oder Umwandlungen in ewige Renten keine Ablösung im Sinne von Artikel 138 Absatz 1 WRV sind.

Mit der Änderung in § 2 Absatz 1 wird den Ländern die Möglichkeit eröffnet, die Staatsleistungen auch einvernehmlich mit den betroffenen Religionsgesellschaften ohne Ablösung zu beenden. Auch hierbei soll den Ländern ein möglichst großes Ermessen hinsichtlich der Gestaltung eingeräumt werden. Durch Satz 2 wird eine Obergrenze für mögliche Entschädigungen im Rahmen von

Einvernehmen geschaffen, um ein Unterlaufen des im Grundgesetz enthaltenen Ablösegebotes zu verhindern.

Mit der Änderung in § 3 wird die Ablösefrist geregelt. Es soll klargestellt werden, dass im Rahmen der Ablösung innerhalb der vorgegebenen Frist von fünf Jahren auch die entsprechenden Ansprüche in bestehenden Gesetzen und Verträgen aufzuheben sind. Sofern die Änderung eines bestehenden Vertrages hinsichtlich der vereinbarten Staatsleistungsansprüche nicht möglich ist, so ist dieser ggf. zu kündigen. Falls diese Landesgesetze und Verträge nicht entsprechend angepasst werden und bis zum Ablauf der Frist keine Ablösung durch die Länder erfolgt, sollen die Ansprüche automatisch als aufgehoben gelten. Mit dieser Einfügung wird eine Lücke im Gesetzesentwurf geschlossen, da dieser sich nicht zu den Folgen einer Fristversäumnis durch die Länder verhält. Die im Gesetz genannte Frist von 20 Jahren gilt ausschließlich für Ratenzahlungen. Falls sich Länder für eine ratenweise Ablösung entscheiden, sollen neben den Ratenzahlungen keine weiteren Staatsleistungen mehr gezahlt werden.

Mit der Änderung in § 4 werden erforderliche Übergangsregelungen bestimmt. Die Leistungsansprüche sollen nur bis zum Inkrafttreten der Landesablösegesetze jedoch höchstens bis fünf Jahre nach Inkrafttreten dieser Grundsätze weiter bestehen. Ab dann können die Religionsgesellschaften keine Ansprüche gegenüber den Ländern mehr geltend machen.

Die Änderung in § 5 regelt das Inkrafttreten.

Zu Nummer 3

Die bisherigen Artikel 2 bis 6 werden gestrichen. Die Inhalte wurden in die Änderungen unter Nummer 2 als Paragraphen integriert.

Anlage 1

Angenommene Höhe der Ansprüche auf positive Staatsleistungen gegenüber den Ländern bei Inkrafttreten der WRV

Bundesland 2020	obere Verwaltungsebene 1919	Regierungsbezirk 1919	evangelische Kirche	katholische Kirche	Ansprüche 1919 gesamt	Ansprüche 1919 je Bundesland	Umrechnung in EUR	Ablösesumme (Faktor 9,3) in EUR	
1	Schleswig-Holstein	Schleswig-Holstein	61.147 M		61.147 M	96.147 M	49.159 €	457.181 €	
		Hansestadt Lübeck							
2	Mecklenburg-Vorpommern	Grhzm. Oldenburg (Kreis Lübeck)	30.000 M	5.000 M	35.000 M	588.836 M	301.067 €	2.799.924 €	
		Grhzm. Mecklenburg-Schwerin	335.370 M	7.168 M	342.538 M				
		Grhzm. Mecklenburg-Strelitz	87.492 M	1.500 M	88.992 M				
3	Niedersachsen	Provinz Pommern	Stralsund + Stettin (teilw.)	151.628 M	5.678 M	157.306 M	1.584.830 M	810.311 €	7.535.892 €
		Provinz Hannover	Stade, Lüneburg, Hannover, Hildesheim, Aurich, Osnabrück	610.979 M	80.344 M	691.323 M			
		Grhzm. Oldenburg		48.600 M	22.635 M	71.235 M			
		Herzogtum Braunschweig		820.896 M		820.896 M			
4	Bremen	Fürstentum Schaumburg-Lippe	1.376 M		1.376 M				
		Hanesatdt Bremen							
5	Hamburg	Hansestadt Hamburg							
6	Brandenburg	Provinz Brandenburg	Potsdam	65.897 M	4.077 M	69.974 M	248.172 M	126.888 €	1.180.062 €
			Frankfurt (anteilig)	174.575 M	3.623 M	178.198 M			
7	Berlin	Provinz Berlin	Berlin	209.420 M	13.320 M	222.740 M	230.515 M	117.860 €	1.096.102 €
		Provinz Brandenburg (anteilig)	Potsdam (anteilig)	7.322 M	453 M	7.775 M			
8	Nordrhein-Westfalen	Provinz Westfalen	Arnsberg, Minden, Münster	392.131 M	160.293 M	552.424 M	1.187.101 M	606.955 €	5.644.683 €
		Provinz Rheinprovinz	Düsseldorf, Köln, Aachen	194.743 M	422.934 M	617.677 M			
		Fürstentum Lippe		12.000 M	5.000 M	17.000 M			
9	Sachsen-Anhalt	Provinz Sachsen	Magedeburg, Merseburg	592.888 M	41.041 M	633.929 M	712.229 M	364.157 €	3.386.659 €
		Herzogtum Anhalt		76.000 M	2.300 M	78.300 M			
10	Rheinland-Pfalz	Provinz Rheinprovinz	Koblenz, Trier (anteilig)	142.615 M	241.959 M	384.574 M	704.574 M	360.243 €	3.350.262 €
		Königreich Bayern	Reg. Bez. Pfalz	75.000 M	125.000 M	200.000 M			
		Großherzogtum Hessen	Rhein Hessen	38.000 M	82.000 M	120.000 M			
11	Hessen	Großherzogtum Hessen	Oberhessen, Starkenburg	81.000 M	110.000 M	191.000 M	666.952 M	341.007 €	3.171.368 €
		Fürstentum Waldeck-Pyrmont		8.000 M	24.000 M	32.000 M			
		Provinz Hessen-Nassau	Kassel, Wiesbaden	353.483 M	90.470 M	443.952 M			
12	Thüringen	Provinz Sachsen	Erfuth	142.260 M	31.769 M	174.029 M	278.029 M	142.154 €	1.322.032 €
		Grhzm. Sachsen-Weimar-Eisenach		56.000 M	48.000 M	104.000 M			
		Herzogtum Sachsen-Meiningen							
		Herzogtum Sachsen-Altenburg							
		Herzogtum Sachsen-Coburg und Gotha							
		Fürstentum Schwarzburg-Rudolstadt							
		Fürstentum Schwarzburg-Sondershausen							
13	Sachsen	Königreich Sachsen		326.000 M	35.000 M	361.000 M	361.000 M	184.576 €	1.716.560 €
14	Saarland	Provinz Rheinprovinz	Trier (anteilig)	25.388 M	77.363 M	102.751 M	102.751 M	52.536 €	488.581 €
15	Baden-Württemberg	Königreich Württemberg		1.180.000 M	2.900.000 M	4.080.000 M	8.280.000 M	4.233.497 €	39.371.520 €
		Großherzogtum Baden		1.200.000 M	3.000.000 M	4.200.000 M			
16	Bayern	Königreich Bayern	ohne Reg. Bez. Pfalz	3.796.460 M	9.515.540 M	13.312.000 M	13.312.000 M	6.806.318 €	63.298.753 €
gesamt						28.353.137 M	14.496.729 €	134.819.577 €	