



Wortprotokoll der 130. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 12. April 2021, 10:00 Uhr
10557 Berlin
Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum 4 900

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 6

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Roman Johannes Reusch, Volker Münz, Stephan Brandner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

**Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze zur
Ablösung der Staatsleistungen an
Religionsgesellschaften
(Staatsleistungsablösungsgesetz – StAblG)**

BT-Drucksache 19/19649

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berichterstatter/in:

Abg. Philipp Amthor [CDU/CSU]

Abg. Dr. Lars Castellucci [SPD]

Abg. Beatrix von Storch [AfD]

Abg. Benjamin Strasser [FDP]

Abg. Christine Buchholz [DIE LINKE.]

Abg. Dr. Konstantin von Notz [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



- b) Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Grundsatzgesetz zur Ablösung der
Staatsleistungen**

BT-Drucksache 19/19273

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Berichterstatter/in:

Abg. Philipp Amthor [CDU/CSU]

Abg. Dr. Lars Castellucci [SPD]

Abg. Beatrix von Storch [AfD]

Abg. Benjamin Strasser [FDP]

Abg. Christine Buchholz [DIE LINKE.]

Abg. Dr. Konstantin von Notz [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	4
II. Sachverständigenliste	5
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	6
IV. Anlagen	
Anlage A	
<u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Dr. Michael Adam, Rechtsanwalt, Berlin	19(4)792 A 27
Prof. Dr. Claus Dieter Classen, Universität Greifswald	19(4)792 B 31
Prof. Dr. Ansgar Hense, Direktor des Instituts für Staatskirchenrecht der Diözesen Deutschlands, Bonn	19(4)792 C 36
Prof. Dr. Hans Michael Heinig, Georg-August-Universität Göttingen	19(4)792 D 39
Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M., Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer	19(4)792 E 43
Prof. Dr. Diana zu Hohenlohe, LL.M., Sigmund Freud Privatuniversität Wien	19(4)792 F 46
Anlage B	
<u>Unaufgeforderte Stellungnahmen</u>	
EKD und Kommissariat der Deutschen Bischöfe, Berlin	19(4)794 50
Humanistische Union e.V., Berlin	19(4)796 56
ifw Institut für Weltanschauungsrecht, Oberwesel	19(4)797 62



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Amthor, Philipp Lindholz, Andrea Müller, Axel	
SPD	Castellucci, Dr. Lars	
AfD	Münz, Volker Storch, Beatrix von	
FDP	Strasser, Benjamin	
DIE LINKE.	Jelpke, Ulla Straetmanns, Friedrich	Buchholz, Christine
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Notz, Dr. Konstantin von	
fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 12. April 2021, 10.00 Uhr
„Ablösung von Staatsleistungen“

Dr. Michael Adam

Rechtsanwalt, Berlin

Prof. Dr. Claus Dieter Classen

Universität Greifswald

Prof. Dr. Hans Michael Heinig

Georg-August-Universität Göttingen

Prof. Dr. Ansgar Hense

Direktor des Instituts für Staatskirchenrecht der Diözesen Deutschlands, Bonn

Prof. Dr. Diana zu Hohenlohe, LL.M.

Sigmund Freud Privatuniversität Wien

Prof. Dr. Stefan Koriath

Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer



Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Roman Johannes Reusch, Volker Münz, Stephan Brandner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistungen an Religionsgesellschaften (Staatsleistungsablösungsgesetz – StAblG)

BT-Drucksache 19/19649

b) Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Grundsätzegesetz zur Ablösung der Staatsleistungen

BT-Drucksache 19/19273

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich darf Sie alle heute Morgen ganz herzlich zur 130. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat begrüßen. Vom BMI darf ich Frau Müller begrüßen, die heute Morgen anwesend ist. Wir möchten uns ganz herzlich als Ausschuss bei Ihnen bedanken, dass Sie uns heute als Experten zur Verfügung zu stehen. Von 10:00 bis 12:00 Uhr geht es um die Anhörung zum sogenannten Staatsleistungsablösegesetz. Unsere Sitzung wird wie üblich per Video und per Livestream übertragen und kann dann hinterher auch noch auf der Seite des Bundestages eingesehen werden. Die Damen und Herren Sachverständigen darf ich bitten, wenn Sie nicht sprechen, Ihr Mikrofon auszuschalten. Wir werden wie üblich von der Sitzung ein Protokoll anfertigen, das Ihnen im Anschluss zur Verfügung gestellt wird, zusammen mit den bisher eingegangenen Stellungnahmen, für die wir uns ebenfalls sehr herzlich bedanken dürfen. Das Ganze wird in einer Gesamtdrucksache erfasst und kann auch über die Seite des Bundestages abgerufen werden. Für die Durchführung haben wir folgendes Prozedere vorgesehen: Zunächst werden alle Sachverständigen ein circa fünfminütiges Eingangsstatement abhalten. Im Anschluss daran werden dann die Kolleginnen und Kollegen Fragen stellen. Für die erste Fragerunde gilt, dass jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen, eine gleiche Frage an zwei Sachverständige oder an zwei Sachverständige jeweils eine unterschiedliche Frage richten kann. Es werden zunächst alle Fragen gesammelt und danach wird Ihnen die Möglichkeit gegeben,

auf die Fragen zu antworten. Wir schauen dann, ob wir noch eine zweite Runde hinbekommen. Je nachdem, wieviel Zeit wir noch haben, entscheiden wir, ob wir im gleichen Fragemodus verbleiben können oder das Ganze etwas verkürzen müssen. Wenn ich da jetzt nichts mehr vergessen habe und keiner mehr eine Frage hat, können wir mit der Anhörung starten. Ich rufe zunächst in alphabetischer Reihenfolge die Sachverständigen auf und wir beginnen mit Herrn Dr. Adam.

SV Dr. Michael Adam (Rechtsanwalt, Berlin): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren Abgeordneten, wir haben heute es mit einer Baustelle zu tun. Wenn Deutsche eine Baustelle machen, dann richten sie die ein, definieren den Baustellenbereich, dann kommt es zu einer Beplankung und dann passiert oftmals lange Zeit gar nichts. Wir haben es heute mit einer Baustelle zu tun, da ist seit über einhundert Jahren nichts passiert. Das hat verschiedene Gründe. Aber es gibt nach wie vor einen Auftrag, einen Verfassungsauftrag, diese Baustelle zu bearbeiten. Es gibt jetzt von der Opposition zwei Gesetzentwürfe – ich sage es bewusst „von der Opposition“, denn von den Regierungsparteien liegt bislang nichts vor. Ich komme direkt zum Punkt: Das primäre Ziel des Ablösegebots aus Artikel 138 der Weimarer Reichsverfassung war und ist die finanzielle Entflechtung von Staat und Kirche und nicht die fortdauernde Sicherung eines kirchlichen Unterhaltes. Warum musste es 1919 diese Regelung geben? Weil das „Gottesgnadentum“ beendet worden war, die davor geltende enge Verbindung von Monarchie und Kirche beendet war und deshalb war eine Entflechtung in Deutschland erforderlich. Andere Länder hatten das schon etwas früher, die Franzosen haben sogar ihrem König die Rübe abgehackt!

Das Ablösegesetz muss nun die Rechte benennen, die es abzulösen gilt und es muss sich insbesondere um die Höhe der Ablösungszahlungen kümmern. Eine Ablösezahlung ist erforderlich, weil dies eine Vorgabe ist – der Staat will nicht ein zweites Mal enteignen, den Reichsdeputationshauptschluss lasse ich jetzt aus, vielleicht sagen die Kollegen dann noch etwas zu dem Thema, warum das ja alles gekommen ist, das ist ja eine sehr lange Geschichte seit 1803. Aber es geht darum, dass die Rechte der Kirchen respektiert werden. Rechte in unserem Staate werden völlig zu Recht teilweise ja



schon seit eintausend Jahren respektiert. Diejenigen, die sich im Wasserrecht auskennen, kennen da vielleicht auch einige Beispiele von Wasserrechten, die seit Karl dem Großen gelten. Jetzt geht es aber darum, bei der Ablösung nicht nur zu bestimmen, was abzulösen ist, sondern es geht insbesondere darum, in welcher Höhe abzulösen ist. Und das ist das eigentliche Problem der beiden beziehungsweise jeder Form von Gesetzentwürfen. Hier wird man sich streiten über die Frage, gilt das Äquivalenzprinzip? Gilt das Prinzip der Angemessenheit? Und da unterscheiden sich eigentlich die Gesetzentwürfe bei genauem Hinsehen bei der Ablösesumme nur in einem unterschiedlichen Ansatz bislang: Während die AfD hier knapp drei Milliarden vorschlägt, sagt der Entwurf der FDP, der Grünen, der Linkspartei, dass bei genauem Hinsehen rund 20 Milliarden fällig werden, mindestens 20 Milliarden, weil zum einen die Staatsleistungen weiterlaufen sollen in einem zwanzigjährigen Zeitraum und dann die Ablösung obendrauf kommt.

Mir ist sehr wichtig zu betonen, es geht hier um ein Grundsatzgesetz, also der Bund muss die Grundsätze bestimmen. Und wenn es ein Problem gibt, wo man Grenzen überschreiten kann, dann, wenn man die Grundsätze zu weit ausdehnt und den Ländern jegliche Möglichkeit nimmt, dann noch Einzelheiten zu regeln. Aber zu den Grundsätzen gehört eben aus meiner Sicht die Festlegung einer Höchstablösesumme und über die wird dann zu diskutieren sein. Es gibt Probleme im Detail, das ist auch in den Stellungnahmen deutlich geworden: Wie verhält man sich mit den Kommunen, die heute einen anderen Rechtsstatus haben als noch zu Weimarer Zeit? Wie ist beispielsweise die Abstimmung mit der Katholischen Kirche, die nach wie vor besondere Rechte über das Reichskonkordat hat? Ich bin der Auffassung, all das sind eher Probleme, die man nicht so „in den Vordergrund schieben“ sollte. Wenn eine Einigkeit zur ungefähren Höhe der Ablösesumme erreicht werden kann, dann hat man eigentlich den Gordischen Knoten nach meiner Auffassung durchschlagen. Was nicht passieren darf, und damit möchte ich enden, ist, was uns bislang davon abgehalten hat, dass man sich ins Detail begibt. Das Detail heißt eben zu sagen, ja, welche Rechte sind es im Einzelnen genau? Da kann man dann einhundert Jahre weiter diskutieren und nichts wird passieren. Dieser Verfassungsauftrag, meine Damen und Herren, ist jetzt endlich umzusetzen! Diese Baustelle, die wir

übernommen haben, die in unserem Grundgesetz noch drinsteht, ist endlich zu beenden. Und dann haben wir auch den Auftrag unserer Verfassungsväter und -mütter erledigt, denn das Grundgesetz hat an dieser Stelle ja auch das übernommen und damit ein Provisorium gesetzt und diese Provisorien wollen wir ja endlich loswerden. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann hätten wir Herrn Professor Classen.

SV **Prof. Dr. Claus Dieter Classen** (Universität Greifswald): Meine Damen und Herren, zunächst herzlichen Dank für die Möglichkeit, zu Ihnen zu sprechen. Ich möchte fünf Punkte ansprechen. Zunächst möchte ich in grundsätzlicher Hinsicht ebenfalls sehr deutlich die Notwendigkeit betonen, an dieser Stelle voranzukommen. Wenn heute jemand kritisch fragen würde, warum es diese Staatsleistungen gibt, wäre es schwierig zu sagen, dass es einen historischen Hintergrund gibt, weil das eigentliche Modell der Verfassung, mit diesen Problemen umzugehen, eben ein anderes ist. Die Ablösung ist das, was die Verfassung eigentlich vorsieht und nicht die dauerhafte Zahlung, und von daher kann ich Sie nur ermuntern, an dieser Stelle auch tatsächlich tätig zu werden. Und nicht nur ermuntern, sondern ich möchte Sie auch ausdrücklich auffordern! Das Zweite: Der Gesetzentwurf leidet an dem Mangel, dass er nicht näher definiert, was im Einzelnen unter Staatsleistungen zu verstehen ist. Ein kritischer Punkt sind die gemeindlichen Leistungen, ein anderer Punkt ist auch die Frage der sogenannten Negativstaatsleistungen – hier sollte noch eine Präzisierung erfolgen.

Der dritte Punkt betrifft die Höhe. Da stellen sich verschiedene Fragen. Zunächst glaube auch ich, dass es richtig ist, dass der Bund hier einen Rahmen festsetzt. Bei manchen Punkten, etwa Feiertagsregelungen, ist es durchaus erklärlich, wenn das katholische Bayern andere Regelungen macht als das Land Berlin, aber wenn es hier um einen Ausgleich für ein bestimmtes historisches Unrecht geht, dann sollte das bundesweit zumindest im groben Maße einheitlich sein. Man kann sich darüber streiten, ob da eine strikte Obergrenze oder eine ganz klare Festsetzung im Einzelnen notwendig ist, aber es sollte zumindest eine Orientierung geben; ein gewisser Rahmen sollte insoweit durch den Bundesgesetzgeber festgesetzt werden. Ich persönlich hätte auch kein Problem mit einer



ganz klaren Festlegung. Bei der Frage des Maßstabes im Einzelnen gibt es Diskussionen, ob das Äquivalenzprinzip heranzuziehen ist oder mehr auf die Angemessenheit abzustellen ist. Dabei möchte ich ausdrücklich darauf hinweisen, dass ich den Eindruck habe, dass das, was häufig behauptet wird, nämlich dass es da eine herrschende Meinung gäbe, jedenfalls nach meiner Durchsicht der jüngeren Literatur so eher zweifelhaft ist. Es gibt sicherlich etliche Stimmen, die für das Äquivalenzprinzip sprechen, aber ich habe den Eindruck, dass doch eine ganze Reihe von Autoren, vielleicht sogar die Mehrheit, eher in Richtung Angemessenheit tendiert.

In jedem Fall hat der jetzige Gesetzentwurf das Problem, dass er gleich zwei Maßstäbe parallel in das Gesetz hineinschreibt: Er erwähnt einerseits im Gesetz selbst das Äquivalenzprinzip und legt andererseits eine gewisse Höhe fest – das halte ich rein rechtstechnisch für nicht wirklich gelungen, im Gesetz sollten am Ende konkrete Zahlen oder von mir aus ein gewisser Rahmen definiert sein. Und die Frage Äquivalenz oder nicht, das ist dann eine Frage der Gesetzesbegründung, aber das sollte nicht im Gesetzestext selbst enthalten sein.

Der vierte Punkt: Es muss in jedem Fall mit den Kirchen gesprochen werden. Das Reichskonkordat verpflichtet dazu mit Blick auf die Katholische Kirche, und die Evangelischen Kirchen können nicht anders behandelt werden. Sinnvoll ist es natürlich, dass man sich vorher so ein bisschen verständigt darüber, was eigentlich die Zielrichtung sein sollte, weil sonst sinnvolle Gespräche mit den Kirchen nicht möglich sind. Und schließlich als Letztes: Ich habe bisher über den Gesetzentwurf der FDP, der Grünen und der Linken gesprochen. Zum AfD-Entwurf: Der enthält aus meiner Sicht einen Vorschlag, der ersichtlich nicht mit der Verfassung vereinbar ist. Das ist keine Ablösung, sondern ein schlichtes Auslaufenlassen der bisherigen Leistungen – der wäre klar verfassungswidrig und sollte von daher keine Grundlage für die weiteren Diskussionen bilden. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Herr Professor Heinig.

SV **Prof. Dr. Hans Michael Heinig** (Georg-August-Universität Göttingen): Verehrte Abgeordnete, liebe Kolleginnen und Kollegen, es ist wie so oft im Verfassungsrecht: Eine schlicht anmutende Regelung

birgt im Detail ausgesprochen komplexe Rechtsfragen. Viele dieser Probleme kreisen um das Verhältnis von Statik und Dynamik. Was ist genau Gegenstand der Ablösung? Müssen wir minutiös die Rechtslage von 1919 rekonstruieren? Oder vielleicht doch die von 1949? Welche Rolle spielen Novationen, Dynamisierungen und Pauschalierungen? Und schon hier wird erkennbar: Das Ablösegebot ist geltendes Verfassungsrecht – die Verwirklichung gelingt aber nur, wenn wir guten Willens sind und Mut zum pragmatischen Handeln haben. Und diesen Mut zum pragmatischen Handeln und diesen guten Willen zeigt meines Erachtens der vorliegende Gesetzentwurf auf Drucksache 19/19273 von Linken, Grünen und FDP in drei Hinsichten: Gegenstand, Umgang mit Dynamisierung, Pauschalierung, Novation und Ablösehöhe.

Nach meinem Verständnis sind Gegenstand dieses Gesetzentwurfs die positiven Staatsleistungen, soweit sie aus den Landeshaushalten gedeckt werden, also nicht negative Staatsleistungen, nicht kommunale Kirchbaulasten. Das kann man auch noch einmal klarstellen, aber ich meine, dass man das durch Auslegung so auch ermitteln kann. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass angeknüpft wird an die heutigen Zahlungsermächtigungen in den Landeshaushalten. Artikel 138 der Weimarer Reichsverfassung spricht von „Verpflichtung auf besonderer Rechtsgrundlage mit eingetragtem historischen Bezug“. Bis zur Ablösung war jedenfalls eine Dynamisierung, also eine Werterhaltung, geboten und das heißt, die Dynamisierung muss irgendwie eingestellt werden. Und zudem war der Umfang der Rechtsverpflichtung umstritten, schon in der Weimarer Republik hat man etliche Rechtsstreitigkeiten darüber geführt. Und deshalb hat man auch da schon im Preußischen Staatskirchenvertrag angefangen, zu bündeln, zu pauschalieren und das dann unter dem Grundgesetz fortgesetzt. Zweck der ganzen Aktion war, Rechtssicherheit und Verwaltungsvereinfachung herzustellen. Und ich meine, der Gesetzentwurf tut gut daran, an diese Funktionen anzuknüpfen. Damit wird, was staatskirchenvertraglich teilweise geregelt ist, nämlich dass für die Ablösung die Rechtslage vor dem Vertragsschluss maßgeblich sein soll, ein Stück weit zur Seite geschoben. Knüpft man an den jetzigen Status Quo an dient das der Rechtsklarheit, Rechtssicherheit und der Vereinfachung. Und da die



Staatskirchenverträge auch nicht über die Bundesgrundsätze disponieren können, scheint mir das verfassungsrechtlich auch gangbar, vielleicht sollte man hier aber noch einmal das Einvernehmen mit den Ländern suchen und auch mit den Kirchen.

Ablösehöhe. Da wird es dann natürlich eigentlich spannend. Ausgangspunkt des Gesetzentwurfs ist das Äquivalenzprinzip, das dann aber normativ überformt wird mit der Anknüpfung an das Bewertungsgesetz. Nähme man den Begriff des Leistungsäquivalents ernst, dann wäre der Faktor 18,6 wohl zu niedrig angesetzt. Im Schrifttum finden wir aber auch den Ansatz, wir haben es gerade schon gehört, dass die Ablösung nur eine angemessene Entschädigung verlange. Was ist dann aber angemessen? Teilweise wird auf rechtsgeschichtliche Erfahrungen mit der sogenannten Sozialentwährung abgestellt. Aber die Ablösung von Staatsleistungen ist meines Erachtens mit der Entfeudalisierung des 19. Jahrhunderts und der Sozialisierung nach Artikel 15 nicht ohne weiteres vergleichbar.

Werner Heun weist in seinem jüngst erschienenen Beitrag im Handbuch des Staatskirchenrechts darauf hin, dass zwischen sozialer Entwährung und Staatsleistung eben Unterschiede bestehen: Staatsleistungen sind nicht gemeinschädlich, sondern ihrerseits Ausdruck des Entschädigungsgedankens. Gleichwohl trifft der Gedanke, es sei ein angemessener Ausgleich geboten, einen richtigen Punkt. Die Höhe der Ausgleichsleistung, der Ablöseleistung lässt sich nicht ohne normative Wertungen bestimmen – es geht um mehr als eine rein finanz-mathematische Operation. Und dann sind verschiedene Wertungsgesichtspunkte zu berücksichtigen: Die bisherigen Zahlungen müssen außen vor bleiben. Die Nichtablösung durch den Staat kann nicht den Gläubigern vorgehalten werden. Man könnte aber berücksichtigen, dass, wenn man sich schon an Erfahrungen der Sozialentwährung anknüpft, dass damals, im 19. Jahrhundert, Reallasten mit Faktoren zwischen 18 und 25 durchaus üblicherweise abgelöst worden sind. Man könnte aber auch die Mitgliederentwicklung ein Stück weit berücksichtigen, weil die Staatsleistung im langen Schatten des landesherrlichen Kirchenregiments steht und der Landesherr bei schrumpfender Mitgliederzahl wohl auch seine Leistungen reduziert hätte. Man könnte berücksichtigen, dass Pauschalierung und Novation in einem insgesamt wohl eher kirchenfreundlichen Klima erfolgten. Man kann dann

sagen, dass die Anknüpfung an das Bewertungsgesetz nicht zwingend geboten aber auch nicht willkürlich ist. Man kann bedenken, dass volle Leistungsäquivalenz wohl nur bei einem Faktor über 30 gegeben wäre. Man kann sagen, dass das Grundgesetz eine Ablösung anstrebt und die Bedingungen nicht prohibitiv sein sollen. Man kann berücksichtigen, dass das Ratenmodell realistischerweise geboten ist, um irgendwie überhaupt zu einer Ablösung zu kommen. Lange Rede, kurzer Sinn: In der Summe bewegt sich der Entwurf meines Erachtens im Korridor des verfassungsrechtlich Zulässigen. Man kann es auch anders machen, aber man kann es eben auch so machen. Er geht von einem normativ geprägten Äquivalenzprinzip aus, das sich letztlich mit dem Prinzip angemessener Entschädigung deckt. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Herr Professor Hense.

SV Prof. Dr. Ansgar Hense (Institut für Staatskirchenrecht der Diözesen Deutschlands, Bonn): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Sehr geehrte Damen und Herren, die Bewältigung der Ablösungsthematik ist kein einfaches Unterfangen. Der Bund, dessen Grundsatzgesetzgebung die Initialzündung für die Ablösung der historisch überkommenen Staatsleistungen durch die Länder ist beziehungsweise sein soll, steht vor der Herausforderung, einerseits einige grundsätzliche Aspekte zu dirigieren und formulieren und andererseits das Grundsätzliche in die Form einer flexiblen, zielführenden Steuerung zu bringen. Einige wenige Dinge an dieser bundesrechtlichen Herausforderung seien genannt: Mitunter sind der klärungsbedürftige Anwendungsbereich und die mögliche Maßstäblichkeit vielleicht enger miteinander verwoben als angenommen. Die Staatsleistungsqualifikation der kommunalen Bau- und Unterhaltungsverpflichtung ist streitig – sollte sie mitumfasst sein, eine Annahme der ich persönlich skeptisch gegenüber stehe, wäre zu beachten, dass es gerade in diesem Bereich geradezu mathematisch genaue Formeln zur Berechnung gibt. Der evangelische Kollege Volker Knöppel könnte in diesem Zusammenhang anhand der hessischen Vereinbarung aus dem Jahr 2003, die ja in der Staatsleistungsdiskussion immer wieder herangezogen wird, Entsprechendes näher erläutern.



Zweiter Punkt: Der Referenten-Entwurf aus dem Jahr 1924 ging noch davon aus, dass es dem Charakter eines Grundsatzgesetzes zuwider liefe, wenn ein Ablösefaktor gesamtstaatlich festgeschrieben würde. Aber selbst die verbale Forderung nach einer angemessenen Ablösung bedarf wohl an der ein- oder anderen Stelle noch eingehenderer Betrachtung. Es wird ja in diesem Zusammenhang gern auf das Reichskonkordat verwiesen. Die Verwicklung von gesamt- und gebietsstaatlicher Ebene zeigt sich aber auch korrespondierend im kirchlichen Sektor. Der Wortlaut der entsprechenden Bestimmung des Reichskonkordates ist nämlich nur das Eine. Die Bezugnahme auf andere Landeskonkordate durch das Reichskonkordat, dessen Regelung gerade in diesem Punkt nicht angetastet werden soll, ist das Andere. So postuliert etwa das Bayerische Konkordat den vollen Wertersatz und auch für den preußischen Rechtskreis wird zumindest für den Bereich der Bistumsdotations dasselbe angenommen. Sie erkennen: Auf der einen Seite Flexibilität, auf der anderen Seite auf Länderebene aber auch gegebenenfalls strengere oder präzisere Vorgaben.

Dritter Punkt: Das Grundsatzgesetz ist eine Herausforderung an den kooperativen Verfassungsstaat, nicht nur wegen der noch zu klärenden Beteiligung der Religionsgesellschaften, die Empfänger von echten, historisch begründeten Staatsleistungen sind, sondern auch mit Blick auf die Länder. Wenn Sie es dem Wissenschaftler gestatten, möchte ich sehr nachdrücklich diese beiden Beteiligungsrichtungen schon bei der Klärung und Festschreibung der Ablösungsgrundsätze als beachtlich hervorheben. Das bundesrechtliche Ablösegrundsatzgesetz ist zwar noch nicht der Vollzug des grundgesetzlichen Ablösungsimperativs, bis dahin bedarf es noch weiterer Schritte. Die heutige Anhörung zeigt aber auch, dass es irgendwie doch losgeht. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann Frau Professorin zu Hohenlohe, bitte.

SV Prof. Dr. Diana zu Hohenlohe, LL.M. (Sigmund Freud Privatuniversität Wien): Sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank auch, dass ich heute hier sprechen darf. Der in Artikel 138 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung in Verbindung mit Artikel 140 Grundgesetz niedergelegte Verfassungsauftrag, die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln

beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgemeinschaften abzulösen, besteht seit 101 Jahren. Es ist zu begrüßen, dass die Bundestagsfraktionen, welche nunmehr Entwürfe für ein Bundesgesetz zur Ablösung der Staatsleistungen vorgelegt haben, den Verfassungsauftrag ernst nehmen und ihn erfüllen möchten. Dass seinerzeit das Reich und heute der Bund die Grundsätze für die Ablösung der Staatsleistungen aufzustellen hat, bedeutet, dass den Bundesländern die rechtlichen Maßstäbe an die Hand gegeben werden müssen, mit deren Hilfe sie die Ablösung vornehmen können. Das zu erlassende Grundsatzgesetz muss nicht nur eine bundeseinheitliche Ablösepraxis sicherstellen, sondern insbesondere auf die betroffenen Religionsgemeinschaften vor einer Übervorteilung schützen. Gerade aus letztem Grund hatten die Verfassungseltern von Weimar die Festlegung der Ablösungsmodalitäten nicht allein den Ländern anvertraut. Vor diesem Hintergrund gibt der von der AfD-Fraktion vorgelegte Entwurf eines Staatsleistungsablösegesetzes, welches lediglich die Bundesländer dazu verpflichtet, eigene Landesgesetze zur Ablösung der Staatsleistungen zu erlassen, einen Endpunkt für die Gewährung der Staatsleistungen bestimmt und eine Ablösefiktion für die verbleibende Zeitspanne konstruiert, keine hinreichende Anleitung für die Länder. Obwohl die beiden Sätze des Artikel 138 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung einfach scheinen, werfen sie doch viele schwierige rechtliche Fragen auf, die der Bundesgesetzgeber unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Anliegens der vermögensrechtlichen Entflechtung von Staat und Religionsgemeinschaften und der Gesamtinteressenlage im herkömmlich nicht von Laizismus, sondern von Kooperation geprägten deutschen Religionsverfassungsrecht klären sollte. Die Staatsleistungen, die Artikel 138 Weimarer Reichsverfassung in den Blick nimmt, meinen auf Dauer angelegte und wiederkehrende, vermögenswerte Leistungen zur Bestreitung des kirchlichen Unterhaltes, wobei historischer Konnex mit den vorkonstitutionellen, vor 1919 begründeten Beziehungen zwischen Staat und Kirchen erkennbar sein muss. Dazu gehören auch Leistungen für die Unterhaltung von kirchlichen Gebäuden. Solche Dauerleistungen auf der Grundlage alter Rechtsdekrete einschließlich Konkordate und Staatskirchenverträge erledigen sich nicht ohne Weiteres dadurch, dass sie bereits viele Jahre erbracht wurden. Dementsprechend ist



seit Inkrafttreten der Weimarer Verfassung keine Erfüllung durch Zeitablauf eingetreten, die es rechtfertigt, die Zahlungen sofort oder nach Ablauf eines Fünfjahreszeitraumes einzustellen. Stattdessen schreibt Artikel 138 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung eine Ablösung vor. Das bedeutet, wie dies bereits Gerhard Anschütz, einer der Verfassungsväter, klargestellt hat: Aufhebung gegen Entschädigung. Entschädigungslose Aufhebung ist also verboten, soweit das Zitat. Wer entschädigungslos einfach die Zahlungen einstellen möchte, müsste demnach die Verfassung ändern und die Verpflichtung zur Ablösung gegen eine solche zur Beendigung der Staatsleistungen eintauschen. Allerdings gilt es, auch bei einer solchen Lösung zu beachten, dass die Staatsleistungen durchweg nicht ohne Rechtsgrund erbracht wurden – das sagt ja schon die Vorschrift des Artikels 138 Absatz 1. Zu ihrer Beendigung muss der Rechtsgrund, also etwa die Leistungsverpflichtung aus einem Konkordat, einem Staatskirchenvertrag oder einem privatrechtlichen Vertrag aufgehoben werden. Soll das Ablösungsgesetz des Bundes oder der Länder auf diese Rechtstitel unmittelbar durchschlagen, was bei Konkordaten als völkerrechtlichen Verträgen gar nicht so einfach möglich ist, stellt die korrespondierende Aufhebung des Leistungsanspruchs der betreffenden Kirchen eine „Legalenteignung“ dar, die nach Artikel 14 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz ebenfalls mit der Verpflichtung zur Regelung einer Entschädigung einhergeht. Insofern führt an einer Entschädigung verfassungsrechtlich kein Weg vorbei.

Fraglich und regelungsbedürftig sind indes die Art und Weise sowie die Höhe der Entschädigung. Nach einer dem Lager der Kirchen nahestehenden Ansicht im staatskirchenrechtlichen Schrifttum soll für die Höhe der Entschädigung das Äquivalenzprinzip gelten. Daran orientiert sich der Entwurf eines Grundsatzgesetzes der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Sinne einer Höchstgrenze, aber wohl auch, das ist nicht ganz klar gestellt, einer Richtgröße, wobei den Ländern im Einzelfall im Wege von Verhandlungen Abschlüsse gestattet sein sollen. Ratsam wäre, den Ländern solche Abschlüsse nicht nur als Ergebnis von Verhandlungen mit den Kirchen, sondern auch aus anderen Gründen zu gestatten. Darüber hinaus erscheint die Eingrenzung auf eine Abweichung im Einzelfall vielleicht zu eng. Historische und systematische Erwägungen

sprechen dafür, dass das Äquivalenzprinzip bei der Ablösung der Staatsleistungen keine Anwendung finden soll. Zu leisten ist lediglich eine angemessene Entschädigung, die hinter dem vollen Wertersatz zurück bleiben kann. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf Artikel 15 Grundgesetz, der mit der Sozialisierung von Eigentum eine vergleichbare Konstellation regelt. Artikel 15 Satz 2 Grundgesetz verweist für die Entschädigung auf Artikel 14 Absatz 3 Satz 3, der anordnet, dass diese unter gerechte Abwägungen der Interessen der Allgemeinheit und der Betroffenen zu bestimmen ist. Der Vorschlag des Entwurfs zur Ablösung der Dauerleistung, die allgemeine Ablösungsvorschrift des § 13 Absatz 2 Bewertungsgesetz anzuwenden, ist eine pragmatische Lösung. Bei der Benennung der Modalitäten der Ablösung mit Einmalzahlungen und Ratenzahlungen wurde die vielleicht noch zu bedenkende Idee im Schrifttum mit einem Geldbetrag gehandelter Wertpapiere, namentlich in Gestalt festverzinslicher, handelbarer Staatsanleihen auszugeben, nicht aufgegriffen. Die Einbeziehung von Leistungen der Kommunen ist, wie diese der Entwurf der AfD-Fraktion zum Ausdruck bringt, zu empfehlen. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die Aussage im Entwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dahingehend, dass die Länder die bisherigen Staatsleistungen bis zu deren vollständigen Ablösungen weiterzahlen müssen, missverständlich formuliert ist. Der zu zahlende Jahresbetrag kann sich durch vorzeitige Teilablösungen und auf der Grundlage eines Tilgungsplans verringern. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann Herr Professor Koriath.

SV **Prof. Dr. Stefan Koriath** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren. Ja, warum ist seit über einhundert Jahren der Verfassungsauftrag, der klare Verfassungsauftrag, die Staatsleistungen abzulösen, nicht erfüllt? Ich glaube, die Gründe dafür sind vielfältig. Ein Grund ist sicher, dass das von der Verfassung vorgesehene gestufte und ineinandergreifende Handeln des Bundes, der Länder und gegebenenfalls auch der Kirchen kompliziert ist, rechtlich und tatsächlich. Man kann sich bis heute fragen, warum die Weimarer Verfassung auf die Idee gekommen ist, obwohl doch Staatsleistungen Zahlungen der Länder und



auch der Kommunen sind, für die Ablösung der Staatsleistungen dieses gestufte Verfahren, Grundsatzgesetz des Zentralstaates und dann erst Ablösungsgesetze der Länder vorzusehen. Wie auch immer, dem komplizierten Verfahren wichen alle Beteiligten bisher aus. Beim Bund, der finanziell nicht involviert ist, waren bisher wenig Regulations-Anreize erkennbar, ein Grundsatzgesetz zu erlassen. Vielleicht gab es und gibt es hier auch Vorbehalte, weil der Anstoß zur Ablösung durch ein Grundsatzgesetz zu Unrecht als tendenziell religionsfeindlich verstanden oder vielleicht sogar missverstanden werden könnte. Die Länder auf ihrer Seite haben offenbar wenig Interesse, den regional sehr unterschiedlichen Aufwand zu berechnen, in Verhandlungen mit den Kirchen einzutreten, den Aufwand festzusetzen und dann die erforderlichen Zahlungen in relativ kurzer Zeit aus den Landeshaushalten zu bestreiten. Das Ergebnis: Einhundert Jahre nach Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung, verwandelte sich der Artikel 138 Absatz 1 dieser Verfassung vom Ablösungsgebot entgegen der Regulationsintention zur faktischen Bekräftigung der Staatsleistungen. Das ist unbefriedigend – Regelungsaufträge sollten erfüllt werden. Es ist deshalb sehr zu begrüßen, dass jetzt zwei Gesetzentwürfe für das von Artikel 138 der Weimarer Reichsverfassung verlangte Grundsatzgesetz des Bundes vorliegen.

Insgesamt wenig hilfreich ist nach meiner Einschätzung der Gesetzentwurf zur Drucksache 19/19649. Hier finde ich zwar richtig, dass auch kommunale Leistungen einbezogen werden. Im Übrigen scheint der Gesetzentwurf aber davon auszugehen, dass nach langer Zeit der Zahlung der Grund für sie nicht mehr bestehe und die Leistungen deshalb bis Ende 2026 zu beenden seien. Das ist ein unvollständiges Regelungskonzept und ich meine auch, dass dieser Vorschlag letztlich den Verfassungsauftrag des Artikel 138 Absatz 1 der Weimarer Reichsverfassung verfehlt. Dagegen ist der Entwurf zur Drucksache 19/19273 seitens der Linken, der FDP und der Grünen ein grundsätzlich richtiger Auftakt, auch wenn er vielleicht an einigen Stellen noch unvollständig oder unklar ist. Vor allem, das ist der zentrale Punkt, berücksichtigt der Entwurf den Unterschied zwischen der von der Verfassung geforderten Ablösung und einer gerade nicht möglichen schlichten Beendigung der Staatsleistungen. Eine Ablösung unter Ansatz des 18,6fachen Wertes, der im Jahre 2020 zu zahlenden Leistungen ist ein

praktikabler Ansatz. Allerdings: Die aus dem Bewertungsgesetz herangezogene Grundlage, darüber muss man sich im Klaren sein, passt weder direkt noch entsprechend. Immerhin ist der dort genannte Faktor der Ablösung brauchbar – ich wüsste nicht, nach welchen Kriterien er sonst trennscharf bestimmt werden könnte. Aber gerade weil es diese Unsicherheit gibt, wäre es vielleicht passender, hier den Ländern einen Korridor statt eines starren Faktors vorzugeben. Der Bezug auf ein zeitnahes Referenzjahr, im Entwurf ist das 2020, ist meines Ermessens unausweichlich, weil es um den aktuellen wirtschaftlichen Wert der Zahlungen geht, die richtig bewertet werden müssen.

Ob das Äquivalenzprinzip ausdrücklich im Gesetzestext genannt werden sollte, scheint mir zweifelhaft. Ich denke, man kann es machen, wenn man das verbindet in einem Grundsatzgesetz mit der Eröffnung eines Korridors für die Länder. Man sollte sich allerdings darüber im Klaren sein, dass die Verfassung an dieser Stelle mit Blick auf die Höhe des Wertersatzes keineswegs eindeutig ist. Ob Äquivalenzprinzip oder eine angemessene Annäherung der Landesgesetzgeber an den Wert, da besteht durchaus ein gewisser Korridor und der sollte meiner Auffassung auch erhalten werden, um regionale Besonderheiten der Staatsleistungen berücksichtigen zu können. Klargestellt werden sollte im Gesetzentwurf schließlich, ob die negativen Staatsleistungen, also Steuer- und weitere Abgabenbefreiungen auch Gegenstand der Ablösung sein sollen. Und Gleiches gilt nach meinem Verständnis des Entwurfs auch für die Frage, wie weit kommunale Leistungen erfasst werden sollen. Die Verpflichtung der Länder zu Ablösung der Staatsleistungen setzt, wenn ein Grundsatzgesetz des Bundes erlassen wird, die Länder unter Zugzwang. Die kurz- bis mittelfristigen Belastungen der Länderhaushalte sind in diesem Fall hoch aber fallen dann eben nach einer absehbaren Zeit endgültig weg. Jetzt kann man fragen, ob das Jahr 2021 wirklich der richtige Zeitpunkt für ein Grundsatzgesetz ist, wenn dann sozusagen der Zugzwang auf die Länder ausgelöst wird. In den nächsten Jahren gibt es für die Landeshaushalte bekanntlich genug Belastungen, ich nenne nur die Verpflichtungen, die entstanden sind und entstehen zur Tilgung der „Corona-Schulden“. Aber dennoch sollte nach meiner Meinung der Entwurf gerade jetzt weiterverfolgt werden – es gibt nun einmal den Verfassungsauftrag und jedes Hinauszögern vergrößert im



Saldo die finanzielle Last der Länder.

Eine letzte Bemerkung: Die Ablösung der Staatsleistungen ist keine Beendigung eines ungerechtfertigten Privilegs der Kirchen, denn Staatsleistungen wurden und werden nicht ohne Grund gezahlt. Ihre Ablösung hat aber auch nichts Kirchenfeindliches an sich oder bedeutete gar den Einstieg in ein neues Religionsrecht. Man muss sich schlicht vergegenwärtigen: Der Ablösungsauftrag ist seit einhundert Jahren Teil des geltenden staatskirchlichen Arrangements. Das heißt, die Ablösung der Staatsleistungen ist Verwirklichung des geltenden Staatskirchenrechts und gehört zum System der freundlichen Trennung von Staat und Religion und diese verlangt nun einmal eine finanzielle Entflechtung beider Seiten. Es ist für die Kirchen kein guter und zukunftsfähiger Zustand, Leistungen aus öffentlichen Kassen zu erhalten, etwa für die Besoldung kirchlicher Amtsträger. Und umgekehrt ist es auch nicht Sache des Staates, dauerhaft Kirchen zu entschädigen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Und zum Schluss noch Herr Professor Wieland.

SV Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M. (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Damen und Herren Abgeordnete, liebe Kolleginnen und Kollegen. Ich kann im Wesentlichen dem, was bereits gesagt worden ist, zustimmen. Ich will anschließen an das, was der Kollege Koriath zum Abschluss gesagt hat: Diese Ablösung ist ein Verfassungsauftrag, der über einhundert Jahre schon besteht und der endlich erfüllt werden sollte. Von daher ist es aus Sicht des Verfassungsrechtlers sehr zu begrüßen, dass dieser Anlauf jetzt unternommen wird, auch wenn er vermutlich in dieser Legislaturperiode nicht mehr zum Erfolg führen wird. Aber das Thema liegt seit langem auf dem Tisch und sollte vom Parlament endlich angegangen werden. Wir befinden uns in einem Bereich, wo es nicht nur um einen Verfassungsauftrag geht, der schon seit bald einhundertzwei Jahren besteht, sondern letztlich geht es um die Bewältigung der Säkularisation. Der Reichsdeputationshauptschluss von 1803 war Anlass zu den Staatsleistungen, um die es hier geht. Die Kirchen wurden als weltliche oder als Herren, Territorialherren, abgelöst von weltlichen Fürsten und deshalb brauchten sie einen Ersatz, damit sie ihre Aufgaben erfüllen konnten.

Der Staat fühlte sich vor über zweihundert Jahren verantwortlich dafür, den Kirchen das zu ermöglichen. Heute leben wir in einer Zeit, wo wir sicher gemeinhin der Auffassung sind, dass die Kirchen ihre Aufgaben aus eigenen Mitteln erfüllen müssen. Der Staat kann sie in vielfältiger Weise unterstützen, aber er sollte keine Bischofsgehälter mehr zahlen – das ist heute kaum zu vermitteln.

Was mir streitig erscheint, auch nach den vorangegangenen Äußerungen, dürfte der Maßstab sein. Gilt das Äquivalenzprinzip oder reicht eine Angemessenheitsentschädigung aus? Da vertrete ich die Auffassung, dass eine angemessene Entschädigung von der Verfassung gefordert wird und nicht mehr. Warum ist das so? Es handelt sich um eine Regelung im Zusammenhang nicht von Enteignungen, sondern dem, was Lorenz von Stein Mitte des 19. Jahrhunderts „Entwährung“ genannt hat. Die Entwährung war im 19. Jahrhundert ein gängiger Rechtsterminus. Sie spielte eine große Rolle etwa bei der Entschädigung der Grundeigentümer für die Leibeigenschaft der Bauern. Dementsprechend ging man aber stets bei Entwährungen davon aus, dass eine Ablöse erforderlich sei, aber eine Ablöse hieß nicht einfach auslaufen – das spricht gegen den einen der beiden Gesetzentwürfe hier –, sondern eine Ablösung setzt eine gewisse Entschädigung voraus. Da aber schon die Enteignungsentschädigung unter dem Grundgesetz nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur eine angemessene Entschädigung erfordert, also eine Abwägung erlaubt zwischen den Interessen der Allgemeinheit und den Interessen der Betroffenen, ist nicht ersichtlich, warum nicht bei einer Ablösung im Sinne des Artikel 140 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 138 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung auch eine angemessene Entschädigung ausreichen sollte. Da wird man sicher auf die Religionsgemeinschaften zugehen und man wird versuchen, zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen. Ich habe gegen die Regelungen, wie sie vorgeschlagen sind im Entwurf von Grünen, Linken und FDP keine Einwände, die halten sich im verfassungsrechtlichen Rahmen. Aus meiner Sicht muss bei einem Grundsatzgesetz auch nicht alles geregelt werden, wir haben da andere Traditionen in Deutschland, aber der Bund kann sich auf ihm wesentlich scheinende Gesichtspunkte beschränken. Das wird hier in dem Gesetzentwurf im Rahmen der Verfassung vorgeschlagen und das scheint mir verfassungsrechtlich unbedenklich zu



sein. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank auch Ihnen. Dann kommen wir jetzt zur Fragerunde und beginnen mit der Union. Herr Amthor, bitte.

BE Abg. **Philipp Amthor** (CDU/CSU): Frau Vorsitzende, liebe Kolleginnen und Kollegen und meine Damen und Herren Sachverständige, herzlichen Dank auch für diese Initiative zu der Anhörung – das sage ich ausdrücklich auch an die Opposition. Ich habe es in der ersten Lesung bereits gesagt, es ist ein passabler Vorschlag, der vorliegt, jedenfalls der Gesetzentwurf von FDP, Grünen und Linken. Ich würde mich für die Fraktionen in allen kleinen Vorbemerkungen anschließen, dass wir den Gesetzentwurf der AfD ebenso für verfassungswidrig halten, wie es einige Sachverständige vorgetragen haben.

Richtig ist, die Verfassungserwartung ist natürlich eine Ablösung und keine Aufrechterhaltung der Staatsleistungen. Deshalb wollen wir uns dem auch nicht verschließen, sondern dazu schon einen Beitrag leisten und ich möchte mich mit meiner Frage richten an die Sachverständigen Hense und Koriath zur näheren Ausgestaltung des Korridors, den man in einem Maßstäbengesetz machen könnte. Vielleicht zwei Vorbemerkungen: Wenn wir sagen, der Bund soll neutraler Makler sein zwischen den Interessen der Länder und der Kirche, dann heißt das für mich, dass wir berücksichtigen müssen, dass für die Mehrheit der Landeskirchen und die Mehrheit der Ministerien im Moment keine Ablösung der Staatsleistung möchte, jedenfalls so, wie es bekundet wurde. Das entbindet nicht von der verfassungsrechtlichen Erwartung, aber ich glaube, wir müssen stärker regional differenzieren. Das will ich insbesondere als Abgeordneter aus Ostdeutschland auch einmal sagen, dass wir sehr, sehr unterschiedliche Erwartungen haben, wie relevant die Staatsleistungen in unterschiedlichen Diözesen und Landeskirchen sind. Und deswegen die konkrete Frage sowohl an Herrn Professor Hense, als auch an Herrn Professor Koriath: Wie stark könnten wir denn regional differenzieren in einem Ablösegesetz? Jetzt haben wir hier konkrete Vorgaben, die ich für sehr ambitioniert halte, fünf Jahre Regelung, Ablösung in zwanzig Jahren – kann man da sozusagen regionale Spielräume schaffen und könnte man den Ablösefaktor insbesondere regio-

nal differenzieren? 18,6 knüpft an ein Bewertungsgesetz an, das unser jetziges Niedrigzinsumfeld noch nicht kennt. Und deswegen die Frage: Wenn Sie uns sozusagen gestalterisch noch einmal eine Hilfestellung geben könnten, wie sehr kann man den Faktor einer regionalen Differenzierung überlassen, wie sehr kann man den Ablösungszeitraum einer regionalen Differenzierung überlassen? Das wäre für uns wichtig, um dann auch einen eigenen Vorschlag unterbreiten zu können. Herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Amthor, vielen Dank. Dann für die AfD-Fraktion Herr Münz.

Abg. **Volker Münz** (AfD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, ich möchte noch einmal auf die Unterschiede zu sprechen kommen. Der Vorschlag der AfD-Fraktion folgt dem Prinzip der Angemessenheit der Entschädigung und diesem haben ja auch fast alle Sachverständigen zugestimmt, während der Vorschlag der anderen Oppositionsfraktionen dem Prinzip der Äquivalenz folgt. Nach unserem Vorschlag würde das bedeuten, dass die Länder drei Milliarden Euro bis Ende 2026 an die Kirchen leisten und dann die Verpflichtung der Staatsleistungen abgegolten ist. Demgegenüber würde der Vorschlag der anderen Oppositionsfraktionen bedeuten, dass nach dem Faktor 18,6 rund zehn Milliarden Euro zu zahlen wären und dann die Staatsleistungen noch bis zu zwanzig Jahre weiterlaufen. Das würde eine Doppelbelastung bedeuten. Das würde bedeuten, dass eben insgesamt noch 20 Milliarden Euro zu zahlen wären. Und dies halten wir für unangemessen – unter Berücksichtigung der Zahlungsfähigkeit der Länder. Also der Streit entzündet sich an der Frage der Angemessenheit: drei Milliarden gegenüber 20 Milliarden.

Und jetzt meine Fragen an Herrn Dr. Adam: Ist der Vorschlag der AfD, dass eben diese Zahlung, die Staatsleistungen mit drei Milliarden abgegolten werden bis 2026, ist dieser Vorschlag angemessen? Zweite Frage: Sind Sie auch der Meinung, dass es eine Rolle spielt, ob schon zweihundert Jahre nach der Enteignung der Kirchengüter und einhundert Jahre nach dem Verfassungsgebot nach Beendigung der Staatsleistung und Ablösung, dass es eben eine Rolle spielt, solange die Zahlung schon geleistet zu haben? Oder spielt das keine Rolle, ist das egal ob fünfzig Jahre oder zwei Jahre geleistet werden? Wir sind der Meinung, es ist ein Unterschied, es spielt



eine Rolle. Wie ist Ihre Meinung dazu?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Für die SPD-Fraktion Herr Castellucci, bitte.

BE Abg. **Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen. Bei der Ablösung der sogenannten Staatsleistungen handelt es sich um einen Verfassungsauftrag und es ist unmissverständlich, dass wir dem nachkommen müssen und dass dafür schon sehr viel Zeit vergangen ist. Der Verfassungsauftrag heißt Ablösung und eben nicht einfach Beendigung mit einer Summe, die einer Entschädigung nicht in angemessener Weise entsprechen würde. Deswegen will ich an dieser Stelle auch sagen, dass wir für die klaren Aussagen der meisten Gutachterinnen und Gutachter hier dankbar sind, dass es sich bei dem vorliegenden Gesetzentwurf der AfD nicht um einen der Verfassung entsprechenden Gesetzentwurf handelt, was ja bei dem sonstigen Gebaren dieser Fraktion auch niemanden verwundern wird. Schließlich muss eine Lösung in angemessener Weise die Länder und auch die betroffenen Kirchen mit einbeziehen, damit das in unserem Staat auch gut miteinander funktioniert und dieses Miteinander, diesen Prozess gilt es als einen nächsten Schritt auch zu organisieren.

Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Classen. Zum einen sind Sie in Ihrem Gutachten ja darüber zu sprechen gekommen, dass nicht ausreichend definiert sei in dem Entwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und Linken, um welche Staatsleistungen es sich denn nun handeln soll. Hier brauchen wir ja dringend eine Präzision oder eine Klarheit. Sie sprechen sich dafür aus, sich auf die historischen Staatsleistungen der Länder zu beziehen, also, wenn ich das richtig verstehe, kommunale Leistungen nicht einzubeziehen. Und Sie sprechen auch nicht über negative Staatsleistungen. Könnten Sie noch einmal einen Hinweis geben, wie denn diese Frage präzise zu fassen wäre – einmal wenn man sich nur auf die historischen Staatsleistungen der Länder beziehen wollte und einmal wenn man die anderen auch mit hinein nehmen würde. Es macht ja, denke ich, dann doch wenig Sinn, wenn wir nach einem Grundsatzgesetz quasi wieder auf Null gesetzt werden und uns um den Rest dann auch kümmern müssten, wenn das auch von der Verfassung so umfasst wäre. Dazu bitte noch einmal eine Klarstellung.

Und eine zweite Frage bezieht sich auch noch einmal auf die Verfassungsmäßigkeit der vorliegenden Entwürfe, also insbesondere jetzt auch natürlich der guten Grundlage von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und der Linken. Die Kirchen haben uns ja auch eine Stellungnahme zukommen lassen, in der ich doch etwas verwundert über den Einstieg gestolpert bin, dass dort die Verfassungsmäßigkeit in Zweifel gezogen wird. Können Sie dazu noch einmal eine Aussage treffen, ob es für Sie Anhaltspunkte gibt, dass die Verfassungsmäßigkeit dieses Entwurfes nicht gegeben sei? Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Professor Castellucci, vielen Dank. Dann kommen wir jetzt zur FDP-Fraktion. Herr Strasser, bitte.

BE Abg. **Benjamin Strasser** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Dr. Heinig. Die erste Frage betrifft jetzt weniger die Höhe der konkreten Ablösungen, sondern die Modalitäten, die ansonsten in einem solchen Grundsatzgesetzentwurf zu regeln wären. Ihr Kollege Professor Dr. Classen schreibt in seiner Stellungnahme, dass das Fehlen einer, Zitat: „bundesgesetzlichen Definition der Staatsleistungen auf Ebene der Länder zu Problemen im Speziellen zu divergierenden Regelungen in den Ländern führen könnte.“ Ich hatte den Verfassungsgesetzgeber so verstanden, dass das gerade Ziel der Verfassung ist, dass in jedem Bundesland entsprechend Ablöseverträge verhandelt werden zwischen den Beteiligten und dass das im Prinzip auch ein Sinn der Verfassung ist, dass es unterschiedliche Regelungen gibt. Der Kollege Amthor hat ja vorhin von „Regionalisierung“ auch gesprochen, weil die Situationen sehr unterschiedlich sind. Deswegen meine Frage noch einmal an Sie: Stimmen Sie der These Ihres Sachverständigen-Kollegen zu? Oder wie sehen Sie anhand unseres Gesetzentwurfs hier die Frage von Definitionen und weiteren Vorgaben?

Und die zweite Frage, die hatten Sie vorhin angesprochen, aber der Sachverständigen-Kollege Herr Professor Dr. Hense in seiner Stellungnahme ja auch, das Thema der sogenannten Betroffenenpartizipation bei der Ablösung. Das ist ja eine spannende Frage, wie wir die gestalten können, weil die Ausgangsvoraussetzungen ja ziemlich krass unterschiedlich sind. Die Kirchen, die naturgemäß ein Interesse an einer möglichst hohen Ablösung haben. Auf der anderen Seite die Länder, die naturgemäß ein Interesse an einer möglichst niedrigen



Ablösung haben und dann noch den Umstand, dass der Anteil der Staatsleistungen in den kirchlichen Haushalten der einzelnen Bundesländer sich ja auch noch einmal krass unterscheidet. Im politischen Raum war bisher ja immer das Argument: Die Länder möchten das nicht und deswegen machen wir das nicht als Bundesgesetzgeber. Das kann aus meiner Sicht kein taugliches Argument sein, wenn wir einen Verfassungsimperativ haben, als Gesetzgeber tätig zu werden, da zu sagen, die Länder möchten das nicht. Deswegen meine Frage: Wie soll denn aus Ihrer Sicht eine Partizipation aussehen? Also soll eine Partizipation so aussehen, dass die erst dann gegeben ist, wenn alle Seiten sagen: „Ja, mit diesen ganz konkreten Vorgaben können wir alle leben.“ Und dann darf der Bund dieses Grundsatzgesetz erlassen oder schwebt Ihnen da etwas anderes vor? Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann für die Fraktion DIE LINKE. Frau Buchholz, bitte.

BE Abg. **Christine Buchholz** (DIE LINKE.): Auch von mir einen ganz herzlichen Dank für die Gutachten und ich muss das ganz klar noch einmal vorne weg sagen: Ich denke, wir fühlen uns in unserem Anliegen bestärkt, tatsächlich diese Diskussion mit anzustoßen und auch deutlich zu machen, dass es einen Regelungsbedarf gibt, der absolut unterstützt wird. Und ich finde auch, dass Sie wirklich wichtige Hinweise gegeben haben noch einmal auf einzelne Fragen und hoffe sehr sozusagen, dass wir jetzt auch mit der Autorität im Rücken tatsächlich konkrete Schritte einleiten können. Ich habe zwei Fragen, die ich an Professor Wieland stellen möchte. Vielleicht an den zwei Punkten, wo es tatsächlich auch so unterschiedliche Betonungen oder unterschiedliche Auffassungen gab. Das eine ist die Frage des Äquivalenzprinzips versus sozusagen der Abwägung der Interessen der Allgemeinheit. Da wäre meine Nachfrage, wie nach Ihrer Vorstellung die Höhe ermittelt werden soll? Ob Sie noch einmal erläutern können auch für Nicht-Juristen hier im Raum, inwiefern der Gedanke der Entwährung und der Bezug auf den Artikel 15 Grundgesetz eine Orientierung bieten können und auch, ob die Schuldenbremse in diesem Zusammenhang ein Problem werden könnte für die praktische Umsetzung und was daraus folgt?

Zweite Frage an Herrn Professor Wieland: Sie haben geschrieben und auch eben noch einmal deutlich gemacht, dass unter Ablösung die einseitige Aufhebung des Leistungsbundes gegen Entschädigung zu verstehen ist. Könnten Sie für mich noch einmal erläutern und auch rechtlich begründen, wie das im Zusammenhang oder auch ein Stück weit im Widerspruch jetzt zu der Aussage steht von Professor Classen, der die Freundschaftsformel in Bezug auf das Reichskonkordat erwähnt hat. Nun ist für uns, glaube ich, alle klar, dass es eine Beteiligung aller gesellschaftlicher Akteure, der Kirchen, aber natürlich auch von anderen Religions-/Weltanschauungsgemeinschaften, den Ländern und Anderen im weiteren Prozess geben muss. Das ist nicht der Punkt, aber inwiefern das tatsächlich rechtlich bindend ist, wie ist da Ihre Auffassung? Das wäre meine zweite Frage.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann noch Herr von Notz.

BE Abg. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren. Erst einmal ganz herzlichen Dank für diese interessante Runde und die hohe Expertise, die zu diesem spannenden Thema hier zusammenkommt. Man muss ja sagen, es ist ein juristisch wie politisch spannendes Thema und die Frage ist ja von vielen hier aufgeworfen worden: Warum bleibt das einhundert Jahre liegen – ein solch klarer Verfassungsauftrag? Und für uns waren ja genau diese einhundert Jahre Anlass, das aufzunehmen. Und ich will an dieser Stelle noch einmal sagen dürfen, dass ich mich sehr freue, dass es gelungen ist, mit der FDP und der Linken gemeinsam hier von uns Grünen, diesen Vorschlag einzubringen, denn ich glaube, es ist tatsächlich die Zeit reif, das anzugehen.

Und das wäre auch meine erste Frage und ich will sie so stellen, damit die Vorsitzende sie zulässt: Ich würde bitten, dass die Expertin, der Experte / Sachverständige sich zu Wort meldet, der es für nicht notwendig hält, dass man hier jetzt handelt. Also dass jetzt dieser Verfassungsauftrag einmal angegangen wird. Wenn sich jemand findet, der sagt: „Nö, muss man nicht, kann man noch einmal einhundert Jahre hängen lassen“, dass das bitte einmal deutlich gesagt wird.



Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Heinig. Sie sagen ja in Ihrer Stellungnahme wie der Kollege Hense auch, dass die Kirchen in den Gesetzgebungsprozess einzubeziehen sind – das finden wir, glaube ich, auch sehr richtig. Wir haben das selbst sozusagen in einem informellen Prozess auch gemacht im Vorfeld zu unserem Entwurf. Die Frage wäre jetzt, wie man das in einem formalen Rahmen hinkriegt und was es für Anforderungen da gäbe? Das würde mich sehr interessieren. Herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich hätte dann zum Schluss auch noch eine Frage, die sich sowohl an Herrn Professor Koriath als auch an Professor Hense richtet: Bei aller Richtigkeit des Verfassungsauftrages entstehen ja in solchen Fällen möglicherweise auch Ängste und Vorbehalte, trotz aller juristischer Korrektheit. Wenn ich davon ausgehe, dass die Kirchen auch wichtige Aufgaben erfüllen in den Bereichen Pflege und Soziales, als Schul- und Kita-Träger – und ich gehe hier ausschließlich auf den Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ein. Wenn man entsprechende Änderungen vornimmt, was würde das aus Ihrer Sicht langfristig bedeuten, damit die Kirchen auch ihre Aufgaben noch erfüllen können? Müssten wir dann befürchten, dass die Kirchen dazu nicht mehr in der Lage wären?

Dann würde ich jetzt noch einmal kurz in die Runde fragen, ob sich ein Sachverständiger findet, bevor wir in der Reihenfolge durchgehen, der auf die Frage von Herrn von Notz antworten möchte? Wenn das nicht der Fall ist, dann wäre die Frage damit erledigt, es hat sich niemand gefunden. Damit ist sie auch beantwortet – indirekt von allen. Und dann fangen wir jetzt von vorne an. Herr Dr. Adam zunächst.

SV **Dr. Michael Adam** (Rechtsanwalt, Berlin): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Die Frage von dem Abgeordneten Münz ist nach der Angemessenheit der Regelungen des Entwurfes der AfD. Im Zusammenhang mit dem Entwurf der AfD wurde ja mehrfach von Verfassungswidrigkeit gesprochen. Jetzt muss man ja sagen, das Verdikt der Verfassungswidrigkeit obliegt letztlich einem Bundesverfassungsgericht. Man kann natürlich persönlich immer sehr schnell der Auffassung sein, etwas sei verfassungswidrig. Verfassungswidrigkeit kann allerdings auch schon erahnt werden – das wäre

natürlich der Fall, wenn man dem Angemessenheitsprinzip den Vorrang einräumt, aber gleichzeitig einen unangemessenen Vorschlag machen würde, dann wäre ja das Ergebnis gegebenenfalls antizipiert als verfassungswidrig anzusehen. Und jetzt geht es um die Frage, wie versteht man den AfD-Gesetzesentwurf? Ich selbst bin auch ein Vertreter des Angemessenheitsprinzips. Das habe ich vielleicht in der Ausgangspositionierung nicht so deutlich gesagt. Ich halte das Äquivalenzprinzip sogar für nicht zielführend. Denn das führt dazu, dass wir wirklich, und da wäre ich bei Herrn von Notz, noch einhundert Jahre weiter verhandeln und zwar ins Nichts hinein. Die Angemessenheit ergibt sich aus Artikel 14, Artikel 15 Grundgesetz. Das ist unsere Verfassungswirklichkeit, dass eine Sache, die zu entschädigen ist, angemessen zu entschädigen ist. Die AfD hat meines Erachtens ein Mittel gewählt, zu sagen, wir beenden und dann zahlen wir weiter und diese Weiterzahlung ist unsere Entschädigungszahlung. Jetzt kann man zu dem Ergebnis kommen, das sind dann rund 3 Milliarden, diese 3 Milliarden sind unangemessen wenig. Ich bin ja aus der Praxis, ich kenne das von Vergleichsverhandlungen. Ich werde natürlich in einen Vergleich nicht hineingehen und sagen, ich zahle gleich einmal 20 Milliarden, um mir dann nachher vielleicht noch mehr heraushandeln zu lassen. Ich würde jetzt erst einmal sagen, 3 Milliarden sind ein Aufschlag. Ob er denn angemessen oder nicht angemessen ist, hängt sehr damit zusammen, was auch letztlich abgelöst wird. Das ist nämlich unklar geblieben, ob die negativen Staatsleistungen mit einbezogen werden. Ich gehe aber davon aus. Auch das eine Zusammenfassung dessen, was ich hier gehört habe, dass die meisten davon ausgehen, dass nur die positiven Staatsleistungen abgelöst werden sollen. Dann stellt sich wiederum die Frage: Was sind die wert? Und wenn man dann zu dem Ergebnis kommt, die sind 20 Milliarden wert, dann sind 3,5 Milliarden wahrscheinlich zu wenig. Und dann, wenn man diese 3,5 Milliarden durchsetzen würde, dann hätte ich da Bedenken, ob das verfassungsgemäß ist. Und genau darum geht es. Also ich sage noch einmal: 3,5 Milliarden, ob das denn verfassungsgemäß ist, ist eine Frage der Betrachtung.

Und jetzt kam die weitere Frage von Herrn Münz: Wie schaut es aus mit einer Anrechnung der – meistens wird es ja etwas polemisch gesagt: „Überzahlung seit 1919“? Natürlich werden im Rahmen



einer Angemessenheit, anders als beim Äquivalenzprinzip, die Zahlungen seit 1919 zu berücksichtigen sein. Das heißt – und so verstehe ich auch wiederum den Entwurf der AfD – die AfD sagt 3,5 Milliarden als Aufsatzzpunkt, weil wir die vorherigen Zahlungen, die geleistet worden sind, obwohl der Ablöseauftrag bestand, weil wir die mit hineinrechnen. Das heißt also, die Angemessenheitslösung, die Beurteilung, ob die 3,5 Milliarden angemessen sind, ist nach Auffassung der AfD vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Leistungen, die seitdem aufgelaufen sind, zu berücksichtigen sind. Und vor diesem Hintergrund halte ich auch die 3,5 Milliarden für einen verfassungskorrigierenden Aufschlag. Ganz persönlich halte ich das für eine niedrige Summe, aber man kann ja im Rahmen von Verhandlungen, und es wird Verhandlungen geben. Das haben übrigens die Kollegen sehr gut gesagt: Es geht ja um Kooperation mit den Kirchen. Es geht sogar, was die Katholische Kirche betrifft, um eine völkerrechtliche Verpflichtung zur freundschaftlichen Auseinandersetzung dieser Problematik. Dann kann man natürlich auch nicht gleich mit einem Endpunkt aufsetzen und sagen, 18,6 ist nicht verhandelbar und es wäre auch völlig falsch zu sagen, 3,5 oder 3 Milliarden sind nicht verhandelbar. Ich bin der Auffassung, beides ist in der Sache erst einmal der Aufschlag und dann ist zu verhandeln und dann wird man sehen, was angemessen ist. Ich glaube, ich habe die Frage damit beantwortet, Herr Münz? Danke schön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Herr Professor Classen, bitte.

SV Prof. Dr. Claus Dieter Classen (Universität Greifswald): Ja, meine Damen und Herren, ich bin nach zwei Punkten gefragt worden. Zunächst, um mit der zweiten Frage anzufangen, die Kirchen haben ja gesagt, das ist verfassungswidrig. Das hängt aus meiner Sicht damit zusammen, wenn ich die Stellungnahme richtig verstanden habe, dass sie von einem anderen Maßstab ausgehen, dem Äquivalenzprinzip. Dann sagen sie, und dafür gibt es Anhaltspunkte, die bei anderen Sachverständigen durchgeklungen sind und auch bei Herrn Amthor in der Bemerkung, dass eben dieses Bewertungsgesetz in einem anderen Kontext steht und von daher eben für die Äquivalenz vielleicht nicht ganz den richtigen Ausgangspunkt bildet. Das heißt, das ist die Prämisse und auf dieser Prämisse beruhend kommen die Kirchen dann zu ihrer

Stellungnahme. Ich habe deutlich gemacht, dass ich schon die Prämisse nicht teile, dass es um das Äquivalenzprinzip geht und von daher habe ich mit der Heranziehung des Bewertungsgesetzes als Orientierungsmaßstab kein Problem. Also ich halte das Gesetz trotz der Bedenken der Kirchen nicht für verfassungswidrig.

Zweiter Punkt, zur Definition: Also zunächst muss das angestrebte Gesetz zwar einen Rahmen geben, aber der Rahmen kann sich aus meiner Sicht nur auf die Rechtsfolgen beziehen, also insbesondere auf die Frage, ob man in der Zeit mehr oder weniger Raum gibt, oder die Modalitäten des Ausgleichs, Geld oder irgendwelche anderen Geschichten, da kann man sich viel Spielraum vorstellen, aber bei der Frage der Definition, was eigentlich eine Staatsleistung ist oder nicht, kann es aus meiner Sicht keinen Spielraum geben, weil man sonst in Kompetenzschwierigkeiten gerät. Artikel 138 ist ein klarer Verfassungsauftrag. Was da dazu gehört, muss abgelöst werden. Was nicht dazu gehört, kann man zwar auch ablösen, aber nicht im Rahmen eines Bundesgesetzes, soweit es um Landesleistungen geht oder kommunale Leistungen. Von daher ist es aus meiner Sicht rechtlich auch notwendig, klarzustellen, was damit gemeint ist. Herr Heinig hat zu Recht gesagt, dass man das durch Interpretation ableiten kann. Es wäre aber doch, glaube ich, das haben ja auch die Diskussionen im Übrigen gezeigt, dass da Manches für eine gewisse Klarstellung spricht, ob man der Rechtsauffassung folgt, der ich anhänge, über die man aber natürlich streiten kann – andere sehen das anders – dass kommunale Leistungen hier nicht dazu gehören.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Herr Professor Heinig.

SV Prof. Dr. Hans Michael Heinig (Georg-August-Universität Göttingen): Vielen Dank. Vielleicht zunächst zu der Frage der Betroffenenpartizipation und Beteiligung. Das Grundgesetz sieht hier ja kein formelles Beteiligungsverfahren vor. Ich meine auch nicht, dass ein Grundsatzgesetz zustimmungspflichtig wäre, weder nach Artikel 104a Grundgesetz, noch aus ungeschriebenen Grundsätzen. Das wird immer mal wieder diskutiert, aber im Kern ist dem Bund hier eine ganz eigene Gesetzgebungskompetenz zugewiesen, weil er als „ehrllicher Makler“ auftreten soll. Und alle Beteiligungsformen, an die man jetzt denken kann,



müssen von dieser Bundesfunktion her rekonstruiert werden, meine ich. Das heißt, wie immer man informelle Formen der Verständigung dann gestaltet: Am Ende darf es nicht lauter Veto-Positionen geben, dass also Landesregierungen Veto-Positionen haben oder die Kirchen hier Veto-Positionen haben, sonst werden diese Staatsleistungen noch weitere hundert Jahre gezahlt. Also die begrenzte Leistungsfähigkeit informeller Koordinationen im Exekutivföderalismus haben wir ja gerade in Corona-Pandemie-Bekämpfungsfragen vorgeführt bekommen, daran sollten wir uns jetzt nicht in der Ablösungsfrage orientieren, sondern der Bund ist hier schon gefordert. Zugleich aber ist es aus Gründen des „kooperativen Einvernehmens und auch der Bundestreue sicher ein richtiger Weg, in irgendeiner Weise jetzt Fühlungnahme mit Ländern und Kirchen aufzunehmen. Nach dem Reichskonkordat ist das gegenüber dem Heiligen Stuhl sogar verpflichtend. Und da kann man natürlich verschiedene Fragen noch einmal thematisieren: Wie geht man um mit den Staatskirchenverträgen oder mit Landesverfassungsrecht? Diese Rechtsquellen können wie gesagt die Bundesgrundsätze jetzt nicht definieren, aber vielleicht kann man sich darüber noch verständigen. Möglicherweise kann man sich auch darauf einigen, dass negative Staatsleistungen in Subventionen ohne Verfassungsgarantie entschädigungslos umgewandelt werden – das wäre denkbar. Das hängt eben auch davon ab, wie weit man den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes zuschneidet.

Letzte Bemerkung noch zu dem Kreis, mit dem man reden sollte: Ich habe gelernt, dass es wohl auch kleine Religionsgemeinschaften gibt, altkorporierte Religionsgemeinschaften, die Staatsleistungen im Sinne des Artikels 138 erhalten. Bei den „Alt-Katholiken“ scheint das der Fall zu sein, es gibt eine Bundestagsdrucksache, die das im Detail aufführt. Vielleicht kann man dem noch einmal nachgehen. Entsprechend muss man den Kreis derjenigen, mit denen man sprechen sollte, bestimmen.

Zweite Frage: Was muss man gesetzlich definieren und wie weit kann die Spreizung beim Ablösewert sein? Also der Gesetzentwurf sieht ja schon jetzt landesdifferierende Regelungen vor, indem eben vertragliche Abweichungen nach unten möglich sind. Etliche hier in diesem Kreis haben sich überhaupt für einen Korridor ausgesprochen, auch im

Rahmen von Erwägungen zur Angemessenheit. Da reden wir aber dann wahrscheinlich eher über eine Erhöhung oder eine Senkung des Faktors vom Bewertungsgesetz um 2 Punkte. Und nicht über eine Absenkung auf den Faktor 10 oder 15. Die Frage der Spreizung betrifft ja auch die Ablösmittel. Frau zu Hohenlohe hat das schon einmal ins Spiel gebracht: Man könnte eben auch daran denken, dass man mit verzinslichen Wertpapieren ablöst, in einer Art und Weise, dass dann überhaupt keine Ratenzahlung oder nur geringe Ratenzahlungen fällig wären. Also wenn immer betont wird, welche besonderen Lasten jetzt noch einmal auf die Länder zukommen, weil die Staatsleistungen bis zur endgültigen Ablösung weiterzuzahlen sind, dann muss daran erinnert werden, dass der Gesetzentwurf natürlich auch viel Spielraum lässt für die Art der Ablösung. Und mittels der Ablösung über Wertpapiere, die dann auch handelbar sind, da kann die Dauer der Ratenzahlung deutlich verkürzt werden. Also der Gesetzentwurf bietet gewisse Spielräume für landesspezifische Lösungen und das ist gerade auch, meine ich, intendiert.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann Herr Professor Hense, bitte.

SV Prof. Dr. Ansgar Hense (Institut für Staatskirchenrecht der Diözesen Deutschlands, Bonn): Vielen Dank. Herr Amthor, Sie hatten gefragt nach dem Gestaltungsspielraum hinsichtlich Faktor und Ablösezeitraum. Es ist ja schon aus verschiedenen Diskussionen hervorgegangen, dass sagen wir einmal der Faktor, ob man ihn jetzt unter Adäquanz oder Äquivalenz letzten Endes diskutiert, eine besondere Rolle spielt. Und ich knüpfe ein bisschen an das an, was Herr Wieland auch ausgeführt hat Ablösungen sind unserer Rechtsordnung nicht völlig unbekannt; auch im 19. Jahrhundert wurden Ablösungen zu bestimmten Faktoren durchgeführt. Insofern denke ich mir, dass von der Funktion, dass man ein Grundsatzgesetz, welches einen gewissen Rahmen näher umschreiben soll, wie eine wohlverstandene Ablösung aussehen soll, entsprechende Faktoren vorgegeben werden können. Jetzt dürfen Sie von mir nicht erwarten, dass ich sagen wir einmal „der Weisheit letzten Schluss“ habe, sondern es ist natürlich die Funktion eines Korridors, gewisse Spielräume zu ermöglichen und letzten Endes eine Frage auch politischen Ermessens und Gestaltungsspielraums, wie man diesen Korridor hinsichtlich des Faktors definiert. Und da



würde ich auch mit Michael Heinig völlig übereinstimmen, dass die Leitwährung Bewertungsgesetz, unmittelbare Anwendbarkeit hin oder her, zumindest ein nichtwillkürlicher, plausibler Maßstab sein kann, der einen gewissen Richtwert in diesem Bereich dann vorgibt. Aber in Bezug auf Ihre Frage: Man darf den Gestaltungsspielraum dann vielleicht auch nicht zu groß ermöglichen, also nicht von Null bis Hundert oder irgendeine andere Faktorisierung, sondern hat schon um diesen Bereich der Zahl 20 nach oben oder unten diese entsprechende Faktorisierung vorzunehmen.

Größere Flexibilität könnte ich mir zum Beispiel vorstellen, was den Ablösungszeitraum anbelangt und den Umstand, die Leistungsfähigkeit der einzelnen Bundesländer näher zu berücksichtigen. Man muss sich ja klarmachen, es gibt ein sehr deutliches Nord-Süd-Gefälle, was die einzelnen Staatsleistungen anbelangt. Wir haben Bundesländer, die ziemlich wenig an Staatsleistungsverpflichtungen zu tragen haben und es gibt eher in Süddeutschland ganz beträchtliche Leistungsverpflichtungen. Das sind auch Aspekte, die man dann in die Formulierung des Korridors aufnehmen kann. Das wäre das zu der Frage von Herrn Amthor.

Dann zu der Frage von der Frau Vorsitzenden. Sie fragen nach der langfristigen Wirkung der Ablösung. Irgendeine Wirkung wird sie haben, aber wenn man sich letzten Endes genau anguckt, ist ja schon verschiedentlich hervorgehoben worden, dass der Ablösungsimperativ zu vollziehen ist. Ablösung ist keine religionsfeindliche Maßnahme und das muss man in Rechnung stellen. Was die sozialkaritative oder diakonische Tätigkeit von Religionsgesellschaften anbelangt die: wenn man sagen würde, es ist leistungäquivalent abzurechnen, dann würde ja keine Lücke auftreten. Aber ungeachtet dessen wird man die Rückwirkungen nicht hundertprozentig genau prognostizieren können, was die Ablösung dann letzten Endes an Auswirkungen auf den diakonisch-karitativen Bereich haben wird. Grundsätzlich ist es schon so, dass natürlich, wenn die Ablösung jetzt gegen Null fahren würde, für die entsprechenden Verpflichtungen dann kircheneigene Mittel aufgebracht würden und insofern eine entsprechende Finanzierungslücke auftreten würde. Aber in dem Sektor der sozialen Dienstleistungen ist ja alles auf Mischfinanzierung hin angelegt, sodass ich sage, dass

letzten Endes wahrscheinlich Ihre Frage nicht hundertprozentig genau beantwortet werden kann. Ich denke mir, dass auch bei einer angemessenen Ablösung das karitativ-diakonische Engagement der Kirchen nicht deshalb ins Nichts fällt, sondern sie durch Kirchensteuerfinanzierung, durch die staatliche Förderung hier entsprechend weiter aktiv sein werden. Vielen Dank

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann kommt jetzt Herr Professor Koriath.

SV Prof. Dr. Stefan Koriath (Ludwig-Maximilians-Universität München): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Herr Amthor, Ihre Anmerkung und Ihre Fragen zielen im Grunde auf das Verhältnis von Bundesgesetzgebung und Landesgesetzgebung: Was soll oder was muss der Bund regeln und was soll den Ländern überlassen bleiben? Vielleicht kommt man der Frage etwas näher, wenn man sich eine Besonderheit des Artikel 138 Absatz 1 der Weimarer Verfassung noch einmal vor Augen führt. Da steht ja nicht einfach drin, „die Staatsleistungen sind durch Gesetze der Länder abzulösen“, sondern es folgt dann noch der zweite Satz, interessanterweise, dass die Grundsätze hierfür das Reich, heute der Bund, aufstellt. Nun ist es so, dass wir, anders als die Weimarer Verfassung, heute unter dem Grundgesetz eine Grundsatzgesetzgebung des Bundes eigentlich nicht mehr kennen. Wir kennen die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Die konkurrierende war in Weimar unbekannt, in Weimar gab es die ausschließliche Kompetenz des Zentralstaates, des Reiches, und dann eben die Grundsatzkompetenz. Wir haben das heute an einer Stelle noch einmal außerhalb des Staatskirchenrechts, nämlich im Haushaltsrecht bei der Haushaltsgrundsatzgesetzgebung. Aber ansonsten ist das dem Grundgesetz unbekannt. Es hilft vielleicht, wenn man schlicht in die Weimarer Verfassung zurückschaut, was man damals unter Grundsatzgesetzgebung des Reiches verstanden hat. Und dann stößt man auf etwas, was ziemlich ähnlich dem ist, was wir bis vor fünfzehn Jahren im Grundgesetz kannten als „Rahmengesetzgebung des Bundes“. Das ist 2006 durch die Föderalismusreform abgeschafft worden. Also so ein Ineinandergreifen, dass der Zentralstaat Rechtsnormen erlässt, die ausschließlich adressiert sind an die Länder, dabei eben gewisse Rahmenbedingungen aufstellt, aber auch genügend Spielräume lässt, das ist abgeschafft worden.



Und wenn man sich das vergegenwärtigt, dann, glaube ich, lassen sich drei Ansatzpunkte finden: Der erste Punkt, die Arten der Staatsleistungen, die müssen, da stimme ich Herrn Classen zu, durch Bundesrecht geregelt werden. Das sollte einheitlich sein: Was wird abgelöst in den einzelnen Ländern durch Ablösungsschritte? Die Arten der Staatsleistungen gehören in ein Grundsatzgesetz. Der zweite Punkt, der Zeitraum. Auch da meine ich, sollte es eine bundeseinheitliche Vorgabe geben. Das sehe ich etwas anders als Herr Hense das eben ausgeführt hat. Wenn das fehlt in einem Bundesgesetz, dann ist die Gefahr groß, dass sich wenig tut – da sollten durchaus strikte Vorgaben an die Länder gerichtet werden.

Also die Arten der Staatsleistungen und der Zeitraum. Was den eigentlich materiellen Punkt angeht, den Geldwert der Ablösungen, da meine ich, sollte den Ländern Spielraum gelassen werden. Da gibt es viele regionale Besonderheiten, da gibt es teilweise auch Abänderungen, Novationen durch Verträge zwischen dem Staat und den Religionsgemeinschaften, die Landschaft ist sehr zerklüftet und schon in den einzelnen Ländern unter Umständen sehr unübersichtlich. Da glaube ich, wäre es untunlich, wenn zu viel in einem Grundsatzgesetz des Bundes drinstünde. Ich würde schon vorsichtig sein, auch das Wort „Äquivalenzprinzip“ in einem Bundesgesetz zu verwenden. Ich würde stattdessen versuchen, einen Korridor ausnahmsweise in Zahlen ausgedrückt in ein solches Grundsatzgesetz aufzunehmen. Wie der aussehen mag, vielleicht orientiert an der im Gesetzentwurf herangezogenen Vorschrift des Bewertungsgesetzes. Darüber kann man lange streiten, ob man als Unterpunkt des Korridors das 15fache sagt und als oberen Punkt das 20fache oder ob man das noch anders macht. Das kann man sicher unterschiedlich sehen. Aber in dem Punkt sollte man unbedingt den Ländern Spielraum lassen. Wenn man die Arten der Staatsleistungen ins Grundsatzgesetz schreibt und einen Zeitraum vorschreibt, dann sollte Bewegung in die Sache kommen.

Frau Vorsitzende, Sie haben die Frage aufgeworfen, inwieweit eine Beendigung der Ablösung der Staatsleistungen Folgen hat für die Tätigkeitsbereiche, in denen die Kirchen und Religionsgemeinschaften wie andere freie Träger auch soziale Dienste erbringen, also die karitative, diakonische Tätigkeit? Ich vermute, die Auswirkungen der

Ablösung der Staatsleistungen in diesem Bereich wird sehr gering sein, denn wie für alle anderen freien Träger gilt ja auch für die Kirchen in dem Bereich, dass es einen Kostenersatz neben einer vergleichsweise geringen Eigenbeteiligung gibt. Und dieser Kostenersatz ist ja völlig im Sozialrecht geregelt, hat mit den Staatsleistungen überhaupt nichts zu tun. Deswegen würde ich vermuten, dass eine Ablösung der Staatsleistungen geringe Auswirkungen auf diesen Tätigkeitsbereich haben würde. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Und der letzte in der Runde ist noch Herr Professor Wieland, bitte.

SV Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M. (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer): Es geht einmal um die Frage nach der einseitigen Aufhebung und zum anderen um die Reichweite des Äquivalenzprinzips. Zur ersten Frage, einseitige Aufhebung, würde ich doch deutlicher vielleicht als manche meiner Kolleginnen und Kollegen darauf hinweisen: Die Verfassung statuiert hier eine Pflicht des Gesetzgebers. Das heißt im Ergebnis geht es darum, dass der Gesetzgeber einseitig etwas regelt. Dieses Ergebnis ist natürlich davon zu unterscheiden, wie der Gesetzgeber zu seiner Regelung kommt. Und in dieses Verfahren, da kann man das durchaus einbeziehen, was im Konkordat geregelt ist, das Verhältnis zwischen Staat und Kirchen in Deutschland, was viel durch Verträge geregelt wird. Also man kann sich immer bemühen und sollte sich bemühen, zwischen den Beteiligten zur Einigung zu kommen. Das heißt aber nicht, und darauf deutet für mich dieser Begriff „ehrlicher Makler“ ein bisschen hin, dass der Bund jetzt darauf beschränkt wäre, die Länder und die Kirchen ihre Positionen austauschen zu lassen und dann zu versuchen, zu einer Einigung zu kommen, sondern es gibt eine originäre Verantwortung des Bundes für ein Grundsatzgesetz und die muss er und nur er tragen. Was jetzt im Einzelnen im Grundsatzgesetz geregelt wird, da besteht eine große Freiheit. Da würde ich mich wieder Herrn Koriath anschließen: Man kann das verfassungshistorisch vergleichen mit der Rahmengesetzgebung, es muss ein Rahmen geschaffen werden, es sollte aber genügend Spielraum für die Länder erhalten bleiben zu Regelungen. Ich finde es einen sinnvollen Vorschlag zu sagen, der Zeitraum, in dem die Regelung durch die Länder



erfolgen sollte, das sollte der Bund vorgeben. Und auch welche Staatsleistungen erfasst sind, sollte natürlich vom Bund vorgegeben werden. Ansonsten ist der Bundesgesetzgeber da ein Stück weit frei.

Zweiter Punkt, Äquivalenzprinzip. Da würde ich noch einmal betonen, dass aus meiner Sicht eine Ablösung nicht eine Entschädigung zum Verkehrswert vorschreibt, sondern eine Ablösung schreibt eine Abwägung vor zwischen den Interessen der betroffenen Religionsgemeinschaften auf der einen Seite und den Interessen der Allgemeinheit auf der anderen Seite. Das scheint mir allein aus dem Rechtsbegriff der Ablösung schon zu folgen. Ich hatte vorhin auf das 19. Jahrhundert verwiesen, in dem der Rechtsbegriff der Ablösung eigentlich beheimatet ist. Ablösung setzt eine Entschädigung voraus, Ablösung meint aber nicht, dass zum Verkehrswert entschädigt werden muss. In welcher Höhe das genau geschieht, können Sie aus der Verfassung nicht ablesen. Das muss der Bundesgesetzgeber eigenverantwortlich entscheiden und mir erscheint es durchaus sinnvoll, dass man den Ländern auch insoweit einen gewissen Spielraum lässt. Das kann aber der Bundesgesetzgeber so regeln, wie er möchte. Also ich sehe, gerade was das Äquivalenzprinzip angeht, keine Verpflichtung des Bundes daran festzuhalten, sondern er muss eine angemessene Regelung treffen. Und was angemessen ist, wird er ja auch im Gespräch mit den Beteiligten ermitteln können. Letztlich muss er es aber selbst verantworten – er unterliegt insoweit der Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts, das ist richtig. Wenn ihm verfassungsrechtliche Risiken zu hoch erscheinen, kann er großzügiger sein, er kann aber auch das Risiko eingehen, in Karlsruhe auf Widerstand zu stoßen. Da er aber aus meiner Sicht über einen weiten Gestaltungsspielraum verfassungsrechtlich verfügt, halte ich das Risiko eines Scheiterns in Karlsruhe für relativ gering. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Wir haben jetzt noch eine halbe Stunde. Da ist es möglich, dass jeder noch eine Frage an einen Sachverständigen stellt. Wir beginnen mit Herrn Amthor.

BE Abg. **Philipp Amthor** (CDU/CSU): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Ich würde noch einmal vertiefen wollen, was Herr Koriath aufgeworfen hat zu der Frage des Definierens der Staatsleistungen,

Herr Classen hat das ja auch ausgeführt. Da ich das ernst meine, dass wir in diesem Prozess jetzt vorankommen wollen, würde sich die Frage stellen, Herr Koriath, was würden Sie uns denn vorschlagen, wie wir zu diesem Definieren der Staatsleistungen kommen? Gerade in der Frage positive/negative Staatsleistungen gibt es ja durchaus unterschiedliche Aspekte. Vielleicht sozusagen der gestalterische Hinweis, wie können wir für die Rahmengesetzgebung, wenn wir einen eigenen Vorschlag unterbreiten wollen, das näher unterlegen und insbesondere vielleicht, wenn Sie uns damit noch einmal den Blick öffnen könnten für Rechtsschutzmöglichkeiten der betroffenen Kirchen? Ich könnte mir durchaus vorstellen, das hat die Diskussion ja jetzt auch gezeigt, dass man sagt, naja, nicht nur im Hinblick auf den Maßstab der Entschädigung, sondern auch im Hinblick auf die Frage, was sind Staatsleistungen eigentlich, gibt es unterschiedliche Maßgaben, sowohl zwischen den drei Stakeholdern Bund, Länder als auch Kirchen. Was wäre da vom Verfahren klug, um das zu elaborieren, und wie gibt es dann Rechtsschutzmöglichkeiten der einzelnen Beteiligten? Könnten die Länder sagen, das sehen wir nicht so? Können die Kirchen dagegen Rechtsschutz suchen? Und ab welchem Zeitpunkt? Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Amthor, vielen Dank. Herr Münz.

Abg. **Volker Münz** (AfD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Adam. Der hohe Faktor des Gegenentwurfs, nämlich 18,6mal die Jahresleistung, beruht ja auf dem Bewertungsgesetz, ist dem Bewertungsgesetz entnommen. Das Bewertungsgesetz regelt aber steuerrechtliche Dinge. Ist das Bewertungsgesetz hier überhaupt anwendbar?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Herr Dr. Castellucci.

BE Abg. **Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich würde auch gern einfach nur an Herrn Amthor anschließen und seine Frage noch einmal an einen der anderen Gutachter weitergeben. Also noch einmal die Frage der Definition, ob wir da noch einmal Hinweise erhalten können, wie wir das besser fassen können, als das in dem vorliegenden Entwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE. und FDP der Fall ist? Danke.



Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Herr Strasser, bitte.

BE Abg. **Benjamin Strasser** (FDP): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich hätte noch eine Frage an Frau Professor Dr. zu Hohenlohe. Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme zu unserem Gesetzentwurf, dass die Länder bei der Ablösung der Staatsleistungen diese nicht allein durch legislatives Handeln bewerkstelligen können und dass deswegen die Länder in unserem Entwurf nicht ausreichend in die Pflicht genommen werden. Das würde mich noch einmal konkret interessieren, was Sie darunter verstehen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Herr Straetmanns, bitte.

Abg. **Friedrich Straetmanns** (DIE LINKE.): Eine Frage an Herrn Professor Dr. Wieland. Jetzt haben wir ja so eine famose Verfassung und einen Verfassungsauftrag, der einhundert Jahre nicht erfüllt ist – das würde ich einmal als gepflegtes Nichthandeln und Ignorieren der Verfassung ansehen. Gäbe es aus Ihrer Sicht einen rechtlich einklagbaren Anspruch auf Erlass eines solchen Ablösegesetzes beziehungsweise wer wäre beschwert und welcher Rechtsweg würde Ihnen dann vorschweben?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Herr von Notz.

BE Abg. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Frau Vorsitzende, vielen Dank. Ich hätte auch noch eine Frage an die Sachverständige zu Hohenlohe. Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme: „Ratsam wäre, den Ländern solche Abschlüsse nicht nur als Ergebnis von Verhandlungen mit den Kirchen, sondern auch aus anderen Gründen zu gestatten.“ Vielleicht könnten Sie auch dazu noch einmal einen Satz sagen. Ansonsten interessiert mich auch sehr, was Sie der Kollege Benjamin Strasser gefragt hat. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich würde zum Schluss gern auch noch einmal die Frage, die ich vorhin schon gestellt habe, an Frau Professorin zu Hohenlohe richten: Wie sehen Sie aus Ihrer Wertung heraus die Fragestellung, ob das für die Kirchen im sozialkaritativen Bereich größere Einschränkungen und Veränderungen mit sich bringen würde? Oder ist das davon nicht oder in einem nur sehr geringen Maße umfasst, weil es ohnehin durch andere externe Regelungen ausgeglichen wird oder werden müsste?

Dann kommen wir jetzt zur Beantwortung. Und wir beginnen im Alphabet von hinten, also mit Herrn Professor Wieland.

SV **Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.** (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer): Ich habe die Frage nach Rechtsschutzmöglichkeiten gestellt bekommen. Der Rechtsschutz wäre insoweit nicht ganz leicht zu erlangen, weil Artikel 138 Weimarer Reichsverfassung in Verbindung mit Artikel 140 Grundgesetz kein subjektives Recht von Bürgerinnen und Bürgern begründet. Man könnte sich allerdings vorstellen, dass ein Land, was endlich die Staatsleistungen ableisten will, das aber wegen des fehlenden Grundsatzgesetzes nicht tun kann, in einem Bund-Länder-Streitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht den Bund darauf verklagt, endlich seinem Verfassungsauftrag nachzukommen und ein Grundsatzgesetz für die Ableistung der Staatsleistungen zu erlassen. Inwieweit das politisch realistisch ist, müssen Sie beurteilen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann Herr Professor Koriath.

SV **Prof. Dr. Stefan Koriath** (Ludwig-Maximilians-Universität München): Vielen Dank. Wie lassen sich Staatsleistungen definieren in einem Grundsatzgesetz? Das ist nicht ganz leicht. Ich glaube, man sollte zunächst anknüpfen an die Formulierungen der Weimarer Verfassung, die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen. Man sollte dann klarstellen, dass damit auch die kommunalen Leistungen erfasst sein sollen, was in der Tat in der historischen Entwicklung vielleicht nicht so ganz deutlich ist, aber heute, glaube ich, führt kein Weg daran vorbei. In föderaler Perspektive, wenn man vom Bund also auf die Länder schaut, sind die Kommunen immer Teil der Länder – in der Finanzverfassung wird das ausdrücklich gesagt in Artikel 106 Absatz 9. Aber in anderen Bereichen gilt das auch. Deswegen sollte man zur Klarstellung die kommunalen Leistungen in einem Grundsatzgesetz erwähnen. Und dann sollte man vielleicht in den Wortlaut die auf besonderen Gesetzen beruhenden Steuer- und Gebührenbefreiungen aufnehmen. Und die müsste man dann alle zusammentragen. Und bei denen, wenn die abgelöst werden sollen, müssten natürlich auch die Spezialgesetze geändert werden. Ein Grundsatzgesetz und dann ein Tätigwerden des Landesgesetzgebers in einem Ablösungsgesetz



reichen nicht – da muss man in die Spezialgesetze noch einmal hineinschauen. Sehr viel genauer kann man dies, glaube ich, an dieser Stelle nicht tun.

Rechtsschutz der betroffenen Religionsgemeinschaften gegen solche Regelungen? Wenn gestufte Gesetzgebung stattfindet, ein Grundsatzgesetz des Bundes und dann die Ablösungsgesetze der Länder, dann gelten die allgemeinen Grundsätze, einen unmittelbaren Rechtsschutz gegen Gesetze gibt es nicht. Es sei denn, man denkt an die Rechtssatzverfassungsbeschwerde: Wenn also die betroffenen Religionsgemeinschaften meinen, dass gegen verfassungsrechtlich verbürgte, subjektive Rechte der Religionsgemeinschaften durch die Gesetze verstoßen wird und dies mit unmittelbarer Wirkung, dann ist entsprechender Rechtsschutz möglich. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann Frau Professorin zu Hohenlohe, bitte.

SV Prof. Dr. Diana zu Hohenlohe, LL.M. (Sigmund Freud Privatuniversität Wien): Drei Punkte. Der erste Punkt: Können die Länder allein legislativ handeln? Da hatte ich mir persönlich die Frage gestellt: Was kann eigentlich so eine gesetzliche Grundlage bewirken, was kann die tun? Eine gesetzliche Grundlage kann bestimmte Rechtsgründe beseitigen, aus meiner Sicht. Sie könnte Rechtsgründe, die in Verwaltungsakten und Verfügungen niedergelegt wurden, wohl beseitigen, sie kann aber möglicherweise nicht auf vertragliche Konstellationen durchschlagen. Und deswegen müssen die Länder eben auch administrativ tätig werden. Die Frage ist natürlich immer: Inwieweit kann ein Bundesgesetz das regeln, wo die Administrativkompetenz bei den Ländern allein liegt? Insofern hatte ich gedacht, müsste man das vielleicht auch erwähnen, dass die Länder eben auch administrativ alles zum Vollzug der Ablösung bewirken müssen und dass sie auch in Verhandlungen mit den Kirchen eintreten müssen. Insofern fand ich, dass zu wenig adressiert wird, dass das solch ein großer Gesamtkomplex dessen ist, was die Länder tun müssen. Mir ist aber klar, dass es schwierig ist, bundesgesetzlich in den Administrativbereich zu stark hinein zu regeln.

Das Zweite: Ein Abschlag aus „anderen Gründen“. Da hatte ich den Gedanken im Hinterkopf, dass viele der Staatsleistungen ja Kirchenbaulasten sind.

Hier gibt es teilweise die Fälle, dass wir kleine Kapellen auf staatlichen Grund haben, die eigentlich denkmalrechtlich überhaupt keinen Wert mehr haben, aber aufgrund der Kirchenbaulast immer wieder erhalten werden müssen, obwohl die auch von der jeweiligen Kirche gar nicht mehr genutzt werden. Dass man in solchen Fällen, wo es um die Erhaltung von Bausubstanz geht, die keinen Wert mehr hat, auch als Land einen deutlichen Abschlag machen kann und es nicht mehr um die dauerhafte Erhaltung gehen kann. Auch habe ich mir gedacht, es wäre vielleicht möglich, andere Dinge hineinzustellen, also gerade die Kirchen auf staatlichem Grund könnten auch eine Masse sein, mit der man ablösen kann, indem man den staatlichen Grund überträgt mit dem Gebäude darauf. Ein anderer Komplex, der da auch hineinfällt: Nicht ganz unbeachtlich sind die Kirchen im Staatseigentum. Wir kommen hier aus einer Zeit der Monarchie mit über einhundert souveränen Staaten, jedenfalls bis zum Wiener Kongress, und diese ganzen ehemaligen Staatskirchen, die dem Hof gehört haben, sind ja in Staatseigentum gefallen. Wir haben hier also etwas, was man auch als Verhandlungsmasse hineingeben könnte und auch anbieten könnte als Tauschobjekte – dass man solche Gebäude denjenigen Kirchen gibt, die die auch wirklich nutzen.

Dann der letzte Bereich: Der soziale Bereich, leidet der? Die Staatsleistungen machen in dem Gesamtetat dessen, was die Kirche zu stemmen hat, einen Anteil von nicht einmal zwei Prozent aus. Und die großen karitativen Aufgaben werden ohnehin größtenteils staatsfinanziert, weil der Staat hier bezahlt, was auch ein anderer, der keine Kirche ist, machen würde, wie Krankenhäuser, Kindergärten, Schulen. Insofern bin ich mit meinen Kollegen einig, dass das hier keine großen Auswirkungen haben wird bei der Erfüllung von kirchlichen Aufgaben.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Dann Herr Professor Classen.

SV Prof. Dr. Claus Dieter Classen (Universität Greifswald): Meine Damen und Herren, die Definition ist insofern natürlich eine etwas trickreiche Angelegenheit, weil im Ausgangspunkt ja der einfache Gesetzgeber definieren muss, wie er den Verfassungsauftrag versteht. Er darf ja nur die Staatsleistungen in einem solchen Grundsatzgesetz regeln, die begrifflich von Artikel 138 Weimarer Reichsverfassung erfasst werden und mehr nicht. Das macht es etwas schwierig, weil er



dann letztlich nicht nach politischen, sondern nach rechtlichen Kriterien entscheiden muss. Und das betrifft konkret zwei Bereiche: Das eine sind die kommunalen Leistungen, wo man einfach feststellen muss, dass es dazu in der Rechtsprechung, eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts gibt und in der Literatur unterschiedliche Auffassungen. Dabei sind die Dinge im Ausgangspunkt relativ klar. Vom historischen her waren diese Leistungen nicht erfasst, vom heutigen Verständnis der Rolle der Gemeinden im Staatswesen der Bundesrepublik Deutschland würde man es eindeutig mit erfasst sehen. Und die Frage, wie man sich aus dieser Situation heraus entscheidet, ist natürlich letztlich nicht zwingend vorgegeben. Hier müsste der Gesetzgeber dann eine Entscheidung treffen, die aber natürlich rechtlich immer gewissen Zweifeln ausgesetzt ist. Das ist ein gewisses Dilemma, aus dem sich der Bundesgesetzgeber nicht selbst befreien kann, etwa dadurch, dass er großzügig ist, weil der dann unter Umständen in die Kompetenz der Länder eingreift.

Ähnlich ist das bei den negativen Staatsleistungen. Da muss man sich auch zunächst einmal verständigen, welche von den Gebührenbefreiungen und ähnlichen Steuerbefreiungen, um die es da geht, überhaupt unter den Begriff der Staatsleistungen fallen und welche nicht? Auf Bundesebene kann man, glaube ich, das nur abstrakt definieren, da es ja am Ende, das macht der systematische Zusammenhang deutlich, um Regelungen geht, die auf landesgesetzlicher Ebene stattgefunden haben. Denn es kann nicht sein, dass bundesgesetzliche Regelungen dort miterfasst sind, obwohl die Ablösung letztlich durch Landesgesetze erfolgen soll. Also es geht um landesgesetzliche Regelungen. Das kann man im Einzelnen auf Bundesebene, glaube ich, nicht auflisten, sondern da muss man eine Definition bringen, die dann dem Landesgesetzgeber eine klare Anleitung gibt, die aber eben vom Inhalt her nur so sein kann: Nur die Steuerbefreiungen und Gebührenbefreiungen und ähnlichen, die in diesem historischen Kontext des Ausgleiches für das Unrecht des Reichsdeputationshauptschlusses zu sehen sind. Das führt dann dazu, dass am Ende natürlich die Länder dann noch einmal nacharbeiten müssen. Aber wenn man auch im Vorfeld mit den Ländern schon entsprechende Gespräche führt, kann man das, glaube ich, abklären. Also hier wäre aus meiner Sicht der Ratschlag an die

Bundespolitik, mit den Ländern Kontakt aufzunehmen, damit eine Definition dann gewählt wird, die auch tatsächlich die zentralen Probleme mit erfasst. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Und zum Schluss dann noch Herr Dr. Adam.

SV **Dr. Michael Adam** (Rechtsanwalt, Berlin): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Es geht um die Frage, ob das Bewertungsgesetz anwendbar ist. Ganz deutlich: Das Bewertungsgesetz ist nicht für diese Frage hier geschaffen worden, das bedeutet aber nicht, dass es nicht anwendbar ist. Das Bewertungsgesetz nennt in seinem § 13 das 18,6fache, aber interessanterweise gibt es da auch das 9,3fache. Man müsste sich also schon einmal überlegen, ob man diesen Korridor nimmt. Ich bin nach wie vor der Meinung, wir reden über Korridore. Und dieser Korridor ist zurzeit eröffnet bei dem Aufschlag der AfD und endet eben bei dem 18,6fachen. Da sage ich noch einmal, beziehungsweise hatte das Herr Wieland sehr schön ausgedrückt: Es geht ja darum, dass dieser Ablösebetrag nicht willkürlich ist. Und darüber muss man sich dann eben der ganzen Sache nähern, ob man letztlich, und auch das hat Herr Wieland richtig gesagt: Es gibt einen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Er muss eben sehr genau schauen, dass er nicht im Zweifel, wenn er sich jetzt für eine Zahl entschieden hat, Gefahr läuft, dann in Karlsruhe zu scheitern. Und wo diese Zahl jetzt liegt, das ist aus meiner Sicht jedenfalls juristisch zunächst einmal irrelevant, denn man muss ja auch mit dem Gegenüber reden und man wird sich dem nähern und dann darf man eben das Bewertungsgesetz heranziehen als eine Möglichkeit, Willkürgesichtspunkte auszuschließen. Man wird sich sicherlich die gesamte Entschädigungsproblematik zu Artikel 14 Grundgesetz anschauen müssen, da gibt es ja genügend Rechtsprechung. Das ist nicht einfach, aber das ist alles lösbar. Wesentlich problematischer, wenn ich noch einmal aufgreifen darf, ist die Problematik der ganzen Baulasten und der einzelnen Rechte. Da kann man sich dann wirklich noch einmal einhundert Jahre streiten – da sollte wirklich ein Grundsatz her. Denn nur so kann man dann eine Lösung auch in einer überschaubaren Zeit herbeiführen. Vielen Dank.

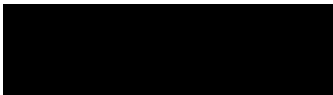


Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Damit sind alle Fragen beantwortet. Wir hätten jetzt noch zehn Minuten, aber in zehn Minuten ist uns keine weitere Runde mehr möglich. Ich möchte mich noch einmal ganz herzlich bei Ihnen allen bedanken für Ihre Zeit, für Ihre Stellungnahmen und für die auch aus meiner Sicht heute wirklich sehr gute, sehr sachliche und sehr konstruktive Anhörung. Und ich wünsche Ihnen noch eine gute Woche, genauso wie allen Kolleginnen und Kollegen hier in Berlin. Dann schließe ich hiermit die Anhörung.

Schluss der Sitzung: 11:49 Uhr

Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende

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 „Grundsatzgesetzes“ 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 „Grundsatzgesetzes“.

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



Universität Greifswald, Prof. Dr. Classen, RSF, 17487 Greifswald

Rechts- und
Staatswissenschaftliche
Fakultät

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Europa- und Völkerrecht
Prof. Dr. Claus Dieter Classen

Telefon: +49 3834 420-2121
Telefax: +49 3834 420-2172
classen@uni-greifswald.de
Telefon pr: +49 89 89418800

8.4.2021

**Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses des Bundestages am
12.04.2021 zu den Gesetzentwürfen zur Ablösung der Staatsleistungen
(BT-Drs 19/19273 sowie BT-Drs. 19/19649)**

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den Gesetzesvorhaben bedanke ich mich.
Im Einzelnen weise ich auf folgendes hin:

I. Grundsätzliches

Es ist außerordentlich zu begrüßen, dass sich der Deutsche Bundestag mit der Frage der Ablösung der Staatsleistungen an die evangelischen Kirchen und die katholische Kirche befasst. Seit über 100 Jahren enthält das deutsche Verfassungsrecht in Art. 138 WRV, heute über Art. 140 GG in das Verfassungsrecht inkorporiert, den Auftrag, die Staatsleistungen an die Kirchen abzulösen. Aus vielfältigen Gründen ist es bisher nicht dazu gekommen. Das ist in einem Rechtsstaat ausgesprochen wenig überzeugend. Aus diesem Grund sollte sich der Deutsche Bundestag unabhängig von allen Einzelfragen sich vornehmen, in absehbarer Zeit ein Gesetz zu dieser Frage zu beschließen.

In der Sache geht es darum, die in der Weimarer Verfassung angelegte und vom Grundgesetz übernommene freundschaftliche Trennung von Staat und Kirche in einem Punkt zu vollenden. Finanzielle Dauerleistungen des Staates an die Kirchen stehen in einem gewissen Gegensatz zur Neutralität des Staates in religiösen Fragen und sollen daher beendet werden (Kästner, in: Kahl u.a. (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 140 GG/Art. 138 WRV, Stand April 2010, Rn. 573). Das Problem zeigt sich nicht zuletzt an dem Gesetzentwurf der AfD. Dort wird ja kritisiert, dass sich die evangelische Kirche ein „Genderinstitut“ leiste, obwohl dieses „nicht zu

ihrem Auftrag“ gehöre. Verkannt wird damit, dass es nicht Sache staatlicher Organe ist, sich über den Auftrag der Kirchen Gedanken zu machen.

Zugleich sollte man bedenken, dass, je länger der Ablösungsauftrag nicht erfüllt wird, die Legitimationskraft für den Status quo schwindet und die Frage auftritt, ob sich dieser nicht zu einer – aus Paritätsgesichtspunkten heraus problematischen – Finanzierung bestimmter Religionsgemeinschaften entwickelt. Sollte sich also herausstellen, dass eine Verständigung über eine Ablösung nicht möglich ist, muss über eine Streichung des Verfassungsauftrages und ein an dessen Stelle tretendes Regime nachgedacht werden.

Im Einzelnen sind die beiden Entwürfe sehr unterschiedlich. Der Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen, FDP und der Linken bietet nach meiner Auffassung eine gute Grundlage für das von Art. 138 WRV geforderte Bundesgesetz. Der Entwurf der AfD ist dagegen völlig untauglich.

II. Zum Entwurf von Bündnis 90/Die Grünen, FDP und der Linken

1. Fehlen einer Definition von „Staatsleistungen“

Zunächst enthält der Gesetzentwurf keine Definition dessen, was unter Staatsleistungen zu verstehen ist. Nun ist es sicherlich heikel, diesen Begriff näher zu definieren, weil er letztlich einen in der Verfassung verankerten Begriff aufgreift. Damit besteht das Risiko, dass verfassungsgerichtliche Rechtsprechung die Definition später für verfassungswidrig erklärt.

Trotzdem sollte zumindest in einem Punkt Klarheit geschaffen werden, nämlich bei der Frage, ob auch Leistungen der Gemeinden erfasst werden. Das BVerwG hat dies einmal abgelehnt (BVerwGE 28, 179 (183)); in der Literatur ist umstritten (dagegen Classen, Religionsrecht, 3. Aufl. 2021, Rn. 606; Ehlers, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 140 GG/138 WRV Rn. 3; Mager, in: v. Münch/Kunig, GG, Aufl. 2021, Art. 140 GG/138 WRV, Rn. 82; Heun, in: Pirson u.a. (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts III, 3. Aufl. 2020, § 73 Rn. 50 dafür Kästner, a.a.O., Rn. 593; Unruh, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 138 WRV Rn. 10; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG III, 3. Aufl. 2018, Art. 138 WRV Rn. 18; Koriath, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 138 WRV Rn. 7; Germann, in: BeckOK GG, Stand 15.2.2021, Art. 140 GG Rn. 122.6). Dabei ist klar, dass unter historischen Gesichtspunkten deren Einbeziehung abzulehnen ist. Ein aktuelles Verständnis im Licht von Sinne von Sinn und Zweck der Norm spricht dagegen eher für die Einbeziehung. Trotzdem plädiere ich angesichts der stark von der historischen Entwicklung geprägten Charakters weiterhin für ein Beibehalten des historischen Verständnisses. Bedacht werden sollte allerdings auch, dass etliche Landesverfassungen die Kommunen einbeziehen.

Unabhängig davon, wie diese Sachfrage beantwortet wird – der Entwurf der AfD, sein einziger Vorteil, beantwortet sie, wenn auch im Sinne einer Einbeziehung –, spricht für eine gesetzgeberische Klärung, dass die Länder innerhalb einer vorgegebenen Frist den Auftrag zur Ablösung der Staatsleistungen erfüllen und dabei in jedem Fall konkret entscheiden müssen, was unter Staatsleistung fällt und was nicht. Innerhalb der den Ländern vorgegebenen Frist ist aber eine verfassungsgerichtliche Klärung

eher unwahrscheinlich. Fehlt eine bundesgesetzliche Definition, besteht die Gefahr divergierender Regelungen. Das aber sollte in jedem Fall vermieden werden. Daher wird dringend angeraten, zumindest in diesem Punkt bundesgesetzlich Klarheit zu schaffen.

Hingewiesen wird ferner darauf, dass auch Gebührenbefreiungen zum Teil Staatsleistungen darstellen werden. Allerdings kann Art. 138 WRV nur Befreiungen erfassen, die die Länder zu verantworten haben, denn Leistungen des Bundes fallen nicht unter Art. 138 Abs. 1 WRV. Ggf. sollte auch insoweit Klarheit geschaffen werden.

2. Höhe der Ablösung

a) Grundsätzliches

Vorab ist darauf hinzuweisen, dass es aus prinzipiellen Gründen immer schwierig ist, eine angemessene Relation zwischen einer Dauerrente, wie sie bisher besteht, und einer einmaligen Leistung herzustellen.

Der Gesetzentwurf von FDP, Linke und Bündnis 90 nimmt auf das Äquivalenzprinzip Bezug und verweist zur Begründung darauf, dass dies der „überwiegenden Mehrheit im Verfassungsrecht“ entspreche. Diese Einschätzung ist nach meiner Auffassung unzutreffend. Für die ältere Literatur stimmt das zwar (Isensee, in: Handbuch des Staatskirchenrechts I, 2. Aufl. 1994, S. 1005 (1035 ff.); Kästner, a.a.O., Rn. 600; heute noch Germann, a.a.O., Rn. 124.1). In der jüngeren Literatur aber wird das eher kritisch gesehen und auf den flexibleren Maßstab der Angemessenheit abgestellt (Ehlers, a.a.O., Rn. 4; Classen, a.a.O., Rn. 607; Koriath, a.a.O., Rn. 12; tendenziell auch Heun, a.a.O., Rn. 59 f.; Mager, a.a.O., Rn. 84; Unruh, a.a.O., Rn. 12; offen: Morlok, a.a.O., Rn. 24). In diesem Sinne formuliert auch Art. 18 des mit der katholischen Kirche bestehenden, heute noch verbindlichen (BVerfGE 6, 309, 330 bis 338) Reichskonkordats.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass auch im Zusammenhang mit Enteignungen Art. 14 Abs. 3 GG vorsieht, dass die entsprechende Entschädigung „angemessen“ zu sein hat. Damit muss diese jedenfalls nicht in allen Fällen dem Äquivalenzprinzip entsprechen. Bei Einzelenteignungen ist dies zwar geboten, um ein Gleichheitsverstoß zu vermeiden. Geht es dagegen um strukturell wirkende Maßnahmen wie Sozialisierungen nach Art. 15 GG oder Ähnliches – und in diese Kategorie fällt auch die Ablösung von Staatsleistungen –, ist ein gewisses Maß an Flexibilität durchaus möglich.

Unabhängig davon, wie man diese Frage beurteilt, ist es jedenfalls sachgerecht, insoweit konkrete Regelungen zu treffen, damit nicht von den Ländern ohne sachlichen Grund divergierende Bewertungsmaßstäbe herangezogen werden. Der Gesetzesvorschlag greift dabei auf das Bewertungsgesetz zurück. Dieses steht zunächst einmal in einem steuerlichen Sachzusammenhang und damit in einem anderen Zusammenhang als dem, um den es vorliegend geht. Nichtsdestoweniger überzeugt es, hier nicht eine willkürlich festgesetzte Zahl zu nehmen, sondern einen – wenn auch in anderem Zusammenhang – anerkannten Maßstab heranzuziehen. Ob dieser tatsächlich dem Äquivalenzprinzip entspricht, ist wie dargelegt nach meiner

Auffassung letztlich nicht wirklich entscheidend. Von daher kommt auch dem Umstand, dass die Zinsen heute üblicherweise in anderer Höhe liegen, als sie zum Zeitpunkt des Erlasses des Bewertungsgesetzes lagen, keine entscheidende Bedeutung zu.

b) zu § 1

Die konkrete Regelung in § 1 überzeugt jedoch aus mehreren Gründen nicht. Zunächst wird in Satz 2 nur davon gesprochen, dass sich die maximale Höhe am Äquivalenzprinzip „orientiert“. § 3 macht dann aber deutlich, dass es vorliegend nicht um eine – evtl. vage zu verstehende – Orientierung geht, sondern um eine strikte Obergrenze. Abgesehen davon, dass es ohnehin rechtstechnisch nicht überzeugt, ein Problem gleich an zwei Stellen zu regeln, sollte diese Divergenz aufgelöst werden. Zudem überzeugt es nicht, einerseits einen konkreten Wert anzugeben und andererseits vom Äquivalenzprinzip zu sprechen, da dann immer die Frage auftaucht, ob sich diese beiden Werte tatsächlich decken.

Letztlich dient der Hinweis auf das Äquivalenzprinzip der Begründung des Wertes, der im Gesetz gewählt wird. Von daher sollte er, wenn man dieses Prinzip überhaupt zur Grundlage der Überlegungen machen will, auch nur in der Begründung verwendet werden. Dementsprechend schlage ich vor, schlicht wie folgt zu formulieren:

„Die maximale Höhe der Ablösungsleistungen beträgt das 18,6-fache der jährlich zu leistenden Zahlungen „

Schließlich verwundert, dass Abschlagszahlungen (in § 1) und Ratenzahlungen (in § 2) nebeneinander genannt werden, denn letztlich sind Abschläge nach meiner Auffassung auch eine Form von Ratenzahlung. Der Hinweis auf die Abschläge in § 1 sollte daher entfallen.

c) zu § 3

Zu § 3 ist ergänzend zweierlei zu bemerken. Geht man davon aus, dass kommunale Leistungen miterfasst sind, bleibt offen, wer den vorgesehenen Vertrag schließen kann. Man könnte ja daran denken, dass dies nicht zwingend die Länder sind, sondern in diesem Fall die Kommunen. Insoweit sollte ebenfalls eine Klarstellung erfolgen. Zudem werden ja wohl vermutlich mit jeder Kirche gesonderte Vereinbarungen geschlossen werden. Daher sollte der Singular verwendet werden.

Dementsprechend könnte § 3 – ohne Einbeziehung kommunaler Leistungen – lauten:

„Durch Vertrag mit der jeweiligen Kirche kann eine vollständige oder teilweise Ablösung auch durch andere als Geldleistungen und in anderer Höhe vereinbart werden. Dabei ist die Höchstgrenze nach § 1 Satz 2 zu beachten.“

3. Zum Verfahren (Verständigung mit den Kirchen und den Ländern)

Zu Recht sieht § 3 vor, dass eine Verständigung mit den Kirchen möglich ist. Diese Verständigung ist jedoch ersichtlich erst nach Beschlussfassung vorgesehen; sie soll ja mit den Ländern erfolgen. Allerdings verpflichtet Art. 18 des mit der katholischen Kirche bestehenden Reichskonkordats, „vor der Ausarbeitung der für die Ablösung aufzustellenden Grundsätze rechtzeitig zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Reich

ein freundschaftliches Einvernehmen“ herbeizuführen. Die evangelischen Kirchen können schon aus Paritätsründen nicht anders behandelt werden (Korioth, a.a.O., Rn. 11). Im Übrigen enthalten auch viele von den Ländern abgeschlossenen kirchenvertragliche Regelungen solche „Freundschaftsklauseln“, die die Länder sogar verpflichten würden, entsprechende Verhandlungen zu führen (etwa Art. 27 des Güstrower Vertrages zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern einerseits, den beiden (damaligen) dortigen evangelischen Landeskirchen andererseits). Daher sollte im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens versucht werden, eine Verständigung mit den Kirchen herbeizuführen. Dies ist es auch aus Gründen gesellschaftlicher Akzeptanz wichtig.

Außerdem müssen am Ende die Länder die Ablösung bezahlen. Daher sollte ebenfalls mit den Ländern gesprochen werden, bevor das Gesetz vom Bundestag beschlossen wird, auch wenn über den Bundesrat eine Beteiligung der Länder ohnehin gewährleistet ist.

Allerdings spricht meines Erachtens einiges dafür, dass der Deutsche Bundestag vor Eintritt in diese Gespräche eine gewisse Leitidee entwickelt dazu, wie die Verhandlungsposition des Bundes in etwa aussehen sollte. Dies könnte in der Form geschehen, dass sich zunächst einmal der Innenausschuss darauf verständigt, dass das jetzt vorgeschlagene Modell die Grundlage für eine Verständigung mit den Kirchen bilden soll.

III. Zum AfD-Entwurf

Der Entwurf der AfD hat insbesondere den schweren Nachteil, dass er den Begriff der Ablösung grundsätzlich verkennt. Eine Ablösung einer finanziellen Dauerleistung besteht in der Zahlung eines größeren Betrages oder einer sonstwie vermögenswirksamen Leistung, der bzw. die in einem angemessenen Verhältnis zur zuvor erbrachten Dauerleistung besteht. Das schlichte Auslaufenlassen der bisher erbrachten Leistungen genügt anerkanntermaßen nicht der verfassungsrechtlichen Vorgabe.

**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“ Zustimmungsbedürftigkeit 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 Grundsatzgesetzes – BT-Drs. 19/19273

Der Grundsatzgesetz-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 bestehenden 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 „gedeckelt“? 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 Grundsatzgesetzes 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.).



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)792 D

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

Göttingerstr. 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

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.

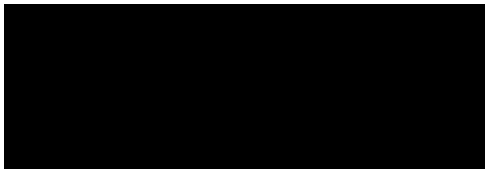
VI. Im Detail lässt sich über vieles diskutieren: Sollten Kirchen und Länder im Vorfeld politisch beteiligt werden? Wie genau? Berührte eine solche Beteiligung die Rolle des Bundes als „ehrlicher Makler“? Welche Vorgaben aus dem Reichskonkordat sind zu beachten? Sind die gesetzten Fristen angemessen? 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)

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.

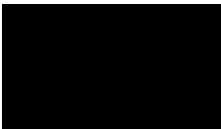
Die in Art. 138 Abs. 1 WRV genannten Staatsleistungen dienen dem Ausgleich bzw. der Entschädigung für erlittenen Rechtsverlust. Sie sind Ausgleich für Säkularisationen. Die Entziehung kirchlichen Vermögens ist vor allem im Reichsdeputationshauptschluss 1803 sowohl als eine Säkularisation von Vermögen 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 Verfassungs 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)

**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 Grundsätzegesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen (BT-
Drucksache 19/19273)**

Der in Art. 138 Abs. 1 Weimarer Verfassung i. V. m. Art. 140 Grundgesetz niedergelegte Verfassungsauftrag, die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgemeinschaften abzulösen, besteht seit 101 Jahren. Es ist zu begrüßen, dass die Bundestagsfraktionen, welche nunmehr Entwürfe für ein Bundesgesetz zur Ablösung der Staatsleistungen vorgelegt haben, den Verfassungsauftrag ernst nehmen und ihn erfüllen möchten.

Dass seinerzeit das Reich und heute der Bund die Grundsätze für die Ablösung der Staatsleistungen aufzustellen hat, bedeutet, dass den Bundesländern und den ihnen zuzurechnenden Verwaltungsträgern die rechtlichen Maßstäbe an die Hand gegeben werden müssen, mit deren Hilfe sie die Ablösung vornehmen können. Das zu erlassende Grundsätzegesetz muss nicht nur eine bundeseinheitliche Ablösepraxis sicherstellen, sondern zugleich auch die Bundesländer vor einer finanziellen Überlastung und insbesondere die betroffenen Religionsgemeinschaften vor einer Übervorteilung schützen. Gerade aus letztem Grund hatten die Verfassungseltern von Weimar die Festlegung der Ablösungsmodalitäten nicht allein den Ländern anvertraut (vgl. *Josef Isensee*, Staatsleistungen an die Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Joseph Listl/Dietrich Pirson [Hrsg.], Handbuch des Staatskirchenrechts, Bd. 1, 2. Aufl., 1994, S. 1009, 1039 f.).

Vor diesem Hintergrund gibt der von der AfD-Fraktion vorgelegte Entwurf eines Staatsleistungsablösegesetzes, welches lediglich die Bundesländer dazu verpflichtet, eigene Landesgesetze zur Ablösung der Staatsleistungen zu erlassen (§ 1 Abs. 1), einen Endpunkt für die Gewährung der Staats-

leistungen bestimmt und eine Ablösefiktion für die verbleibende Zeitspanne konstruiert (§ 1 Abs. 3), keine hinreichende Anleitung für die Länder. Obwohl die beiden Sätze des Art. 138 Abs. 1 Weimarer Verfassung einfach scheinen, werfen sie doch viele schwierige rechtliche Fragen auf, die der Bundesgesetzgeber unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Anliegens der vermögensrechtlichen Entflechtung von Staat und Religionsgemeinschaften und der Gesamtinteressenlage im herkömmlich nicht von Laizismus, sondern von Kooperation geprägten deutschen Religionsverfassungsrecht klären sollte.

Die Staatsleistungen, die Art. 138 Abs. 1 Weimarer Verfassung in den Blick nimmt, meinen auf Dauer angelegte und wiederkehrende vermögenswerte Leistungen zur Bestreitung des kirchlichen Unterhalts, wobei ein historischer Konnex mit den vorkonstitutionellen, vor 1919 begründeten Beziehungen zwischen Staat und Kirchen erkennbar sein muss (siehe etwa *BVerwG*, NVwZ 1996, 786 m. Bespr. von *Hermann Weber*, Verfassungsunmittelbare Gewährleistung der Gerichtsgebührenfreiheit der Kirchen? – *BVerwG*, NVwZ 1996, 786 und 787, *JuS* 1997, 113 ff.; *Axel von Campenhausen/Peter Unruh*, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck [Hrsg.], Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. Aufl., 2010, Art. 138 WRV Rn. 4; *Volker Zündorf*, Die Ablösung der Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften unter dem Grundgesetz, 1967, S. 34 ff.; *Ansgar Hense*, Akzeptanz von Staatsleistungen im Wandel – die Diskussion um die Notwendigkeit und Möglichkeit einer Ablösung, in: *Karlies Abmeier* [Hrsg.], Geld, Gott und Glaubwürdigkeit, 2016, S. 258, 259 f.; *Christoph Link*, Rechtsprobleme kommunaler Kultusbaukosten, *ÖAKR* 39 [1990], 205, 210; *Ulrich Scheuner*, Der Bestand staatlicher und kommunaler Leistungspflichten an die Kirchen [Art. 138 Abs. 2 WRV], in: *Heribert Heinemann/Horst Herrmann/Paul Mikat* [Hrsg.], *Diaconia et ius*. Festgabe für Heinrich Flatten zum 65. Geburtstag dargebracht von seinen Freunden und Schülern, 1973, S. 381, 388 f.). Dazu gehören auch Leistungen für den Bau und die Unterhaltung von kirchlichen Gebäuden (*von Campenhausen/Unruh*, a. a. O., Art. 138 WRV Rn. 5; siehe *Thomas Lindner*, Baulasten an kirchlichen Gebäuden. Staatliche und kommunale Leistungspflichten für den Kirchenbau, 1995, S. 195 ff.).

Solche Dauerleistungen auf der Grundlage alter Rechtstitel, einschließlich Konkordate und Staatskirchenverträge, erledigen sich nicht ohne Weiteres dadurch, dass sie bereits viele Jahre erbracht wurden (vgl. *von Campenhausen/Unruh*, a. a. O., Art. 138 WRV Rn. 4; *Ernst Rudolf Huber*, Die Garantie der kirchlichen Vermögensrechte in der Weimarer Verfassung. Zwei Abhandlungen zum Problem der Auseinandersetzung von Staat und Kirche, 1927, S. 59). Dies gilt auch dann, wenn bei 3%iger jährlicher Verzinsung in hundertjähriger Laufzeit unter Einschluss der Zinseszinsen das 194fache und bei 5%iger jährlicher Verzinsung das 603fache der Ausgangssumme geleistet wurde. Deshalb ist keine Erfüllung durch Zeitablauf eingetreten, die es rechtfertigt, die Zahlung sofort oder nach Ablauf eines Fünfjahreszeitraums (so § 1 Abs. 3 Entwurf des Staatsleistungsablösungsgesetzes der AfD-Fraktion) einzustellen.

Stattdessen schreibt Art. 138 Abs. 1 Weimarer Verfassung eine Ablösung vor. Das bedeutet, wie dies bereits *Gerhard Anschütz* klargestellt hat, „Aufhebung gegen Entschädigung. Entschädigungslose Aufhebung ist also [...] verboten“ (*Gerhard Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Aufl., 1933, Art. 138 Anm. 3). Wer entschädigungslos einfach die Zahlungen einstellen möchte, muss demnach die Verfassung ändern und die Verpflichtung zur Ablösung gegen eine solche zur Beendigung der Staatsleistungen eintauschen. Das ist im Prinzip auch bei den Weimarer Kirchenartikeln möglich. Dabei könnte die Änderung bei Art. 140 Grundgesetz vorgenommen werden oder auch in Art. 138 Abs. 1 Weimarer Verfassung, wobei in letzterem Fall aber zugleich ein entsprechender Änderungsvermerk in Art. 140 Grundgesetz aufgenommen werden sollte. Allerdings gilt es auch bei einer solchen Lösung zu beachten, dass die Staatsleistungen durchweg nicht ohne Rechtsgrund erbracht werden (siehe bereits die Formulierung in Art. 138 Abs. 1 Satz 1 Weimarer Verfassung: „auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhend[“]). Zu ihrer Beendigung muss der Rechtsgrund, also etwa die Leistungsverpflichtung aus einem Konkordat, einem Staatskirchenvertrag oder einem privatrechtlichen Vertrag, aufgehoben werden. Soll das Ablösungsgesetz des Bundes oder der Länder auf diese Rechtstitel unmittelbar durchschlagen, was bei Konkordaten als völkerrechtlichen Verträgen gar nicht so einfach möglich ist, stellt die korrespondierende Aufhebung des Leistungsanspruchs der betreffenden Kirchen eine Legalenteignung dar, die nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz ebenfalls mit der Verpflichtung zur Regelung einer Entschädigung einhergeht.

Insofern führt an einer Entschädigung verfassungsrechtlich kein Weg vorbei. Fraglich und regelungsbedürftig sind indes die Art und Weise sowie die Höhe der Entschädigung. Nach einer dem Lager der Kirchen nahestehenden Ansicht im staatskirchenrechtlichen Schrifttum soll für die Höhe der Entschädigung das Äquivalenzprinzip gelten (*Michael Germann*, in: Volker Epping/Christian Hillgruber [Hrsg.], Grundgesetz. Kommentar, 2. Aufl., 2013, Art. 140 Rn. 124.1; *Huber*, a. a. O., S. 60; *Isensee*, a. a. O., S. 1009, 1035; *Bernd Jeand’Heur/Stefan Koriath*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, 2000, Rn. 350; *Karl-Hermann Kästner*, in: Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter [Hrsg.], Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Losebl., Stand: April 2016, Art. 140 Rn. 600). Daran orientiert sich der Entwurf eines Grundsatzgesetzes der Fraktionen FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Sinne einer Höchstgrenze, aber wohl auch Richtgröße, wobei den Ländern im Einzelfall im Wege von Verhandlungen Abschlüsse gestattet sein sollen (§ 1 Satz 2 und § 3).

Ratsam wäre, den Ländern solche Abschlüsse nicht nur als Ergebnis von Verhandlungen mit den Kirchen, sondern auch aus anderen Gründen zu gestatten. Darüber hinaus erscheint die Eingrenzung auf eine Abweichung im Einzelfall vielleicht zu eng. Historische und systematische Erwägungen sprechen dafür, dass das Äquivalenzprinzip bei der Ablösung der Staatsleistungen überhaupt keine Anwendung finden soll; zu leisten ist lediglich eine angemessene Entschädigung, die hinter dem vollen Wertersatz zu-

rückbleiben kann (siehe etwa *Michael Droege*, Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften im säkularen Kultur- und Sozialstaat, 2004, S. 210 ff.; *Dirk Ehlers*, in: Michael Sachs [Hrsg.], Grundgesetz. Kommentar, 7. Aufl., 2014, Art. 140/Art. 138 WRV Rn. 4; *Hans D. Jarass*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 14. Aufl., 2016, Art. 140/Art. 138 WRV Rn. 2; *Stefan Magen*, in: Dieter C. Umbach/Thomas Clemens [Hrsg.], Grundgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Bd. 2, 2002, Art. 140 Rn. 127). Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf Art. 15 Grundgesetz, der mit der Sozialisierung von Eigentum eine vergleichbare Konstellation regelt. Art. 15 Satz 2 Grundgesetz verweist für die Entschädigung auf Art. 14 Abs. 3 Satz 3 Grundgesetz, der anordnet, dass diese unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Betroffenen zu bestimmen ist.

Der Vorschlag des Entwurfs, zur Ablösung der Dauerleistungen die allgemeine Ablösungsvorschrift des § 13 Abs. 2 Bewertungsgesetz anzuwenden und vom 18,6fachen der Jahreszahlung von 2020 bei Zugrundelegung eines Zinssatzes von 5,5 Prozent auszugehen (§ 1 Satz 3), ist eine pragmatische Lösung (zu einer solchen Vorgehensweise bereits *Heinrich de Wall*, Die Fortwirkung der Säkularisation im heutigen Staatskirchenrecht, in: Heiner Marré/Dieter Schümmelfeder/Burkhard Kämper [Hrsg.], Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche 38 [2004], 53, 76). Bei der Benennung der Modalitäten der Ablösung mit Einmalzahlungen und Ratenzahlungen (§ 2) wurde die vielleicht noch zu bedenkende Idee im Schrifttum, mit einem Geldbetrag gehandelte Wertpapiere namentlich in Gestalt festverzinslicher, handelbarer Staatsanleihen auszugeben (vgl. *Michael Germann*, Entwicklungstendenzen im Verhältnis von Staat und Kirche unter dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, öarr 2014, 41, 69), nicht aufgegriffen.

Die Länder werden die Ablösung der Staatsleistungen nicht allein durch legislatives Handeln bewerkstelligen können. Insofern erscheint zweifelhaft, ob sie in § 4 des Entwurfs ausreichend in die Pflicht genommen werden. Auch ist die Einbeziehung der Kommunen, wie dies der Entwurf der AfD-Fraktion zum Ausdruck bringt (§ 1 Abs. 2 Satz 2), zu empfehlen. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die Aussage in § 5 des Entwurfs der Fraktionen FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dahingehend, dass die Länder die bisherigen Staatsleistungen bis zu deren vollständigen Ablösung weiterzahlen müssen, missverständlich formuliert ist. Der zu zahlende Jahresbetrag kann sich durch vorzeitige Teilablösungen und auf der Grundlage eines Tilgungsplans verringern.

Wien, den 8. April 2021

gez. Univ.-Prof. Dr. Diana zu Hohenlohe, LL.M.



**Gemeinsame Stellungnahme
des Bevollmächtigten des Rates der EKD
bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und
des Leiters des Kommissariats der deutschen Bischöfe
– Katholisches Büro in Berlin –**

**zum Entwurf eines Grundsatzgesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen BT-Drs.
19/19273 und Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistun-
gen an Religionsgesellschaften (Staatsleistungsablösegesetz – StAbLG) BT-Drs. 19/19649**

A) Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistungen an Reli-
gionsgesellschaften (Staatsleistungsablösegesetz – StAbLG) BT-Drs. 19/19649

I. Allgemeine Anmerkungen

Der vorliegende StAbLG-Entwurf ist verfassungswidrig. Zum einen geht er über die verfas-
sungsrechtlich durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV normierte Zuständigkeit und
Befugnis eines Grundsatzgesetzes hinaus, indem er die Zahlung der Staatsleistungen auf
den Stichtag 31. Dezember 2026 begrenzt. Damit verbunden ist zudem, dass der Gesetz-
entwurf den Regelungsspielraum der Länder in unzulässiger Weise reduziert und die dem
gesamtstaatlichen Gesetzgeber zukommende Aufgabe, als „ehrlicher Makler“ eine ange-
messene Ablöseleistung sicherzustellen, nicht nachkommt.

II. Zu den Regeln im Einzelnen

Der Regelungsvorschlag des Gesetzentwurfs beruht im Wesentlichen auf der Annahme,
dass die Verpflichtung zur Zahlung einer Ablösung durch die bislang gezahlten Staatsleis-
tungen erfüllt und damit ein Anspruch auf Entschädigung erloschen ist. Diese Annahme
ist nicht korrekt.

Der Verfassungsgeber der WRV und des GG sowie die ganz herrschende Meinung im ju-
ristischen Schrifttum gehen davon aus, dass es sich bei den laufenden Staatsleistungen
um Ausgleichszahlungen für entgangene Erträge oder entstandene Kosten aber nicht um
Entschädigungsleistungen handelt. Dieser Rechtsauffassung sind in der Vergangenheit
der Bund und die Länder stets gefolgt. So haben die Länder ihre Verpflichtung zur Ablö-
sung und die bis zur Ablösung bestehende Verpflichtung zur Zahlung von Staatsleistungen
in Staatskirchenverträgen immer wieder anerkannt.

Die den Gesetzentwurf tragende Annahme ein Anspruch auf Ablösung sei erfüllt, ist daher
nicht korrekt.

B) Entwurf eines Grundsatzgesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen BT-Drs. 19/19273

I. Allgemeine Anmerkungen

Im Gegensatz zum vorgenannten Gesetzentwurf bemüht sich der Entwurf eines Grundsatzgesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen, den verfassungsrechtlichen Vorgaben nachzukommen und bietet insofern eine hilfreiche Grundlage für weitere notwendige Erörterungen.

Der Entwurf soll eine Ablösung von bereits vor dem Inkrafttreten der WRV bestehenden, auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln ruhenden Staatsleistungen an die Kirchen ermöglichen. Entsprechend dem Zweck der Verfassungsnorm soll er die Erfüllung der vollen staatlichen Pflicht gewährleisten.

Der Entwurf beschränkt sich dementsprechend ganz überwiegend auf Rahmenregelungen bzw. auf wenige oberste Leitsätze möglichst keine Festlegungen von Einzelheiten zu treffen.

Wir halten es aufgrund des Zwecks und des Inhalts des Grundsatzgesetzes und wegen der zahlreichen staatskirchenrechtlichen Vereinbarungen zwischen den Bundesländern und den Kirchen, die auch Regelungen zu den Staatsleistungen enthalten (z.B. Art. 5 Abs. 5 des Schlussprotokolls des Hessischen Kirchenvertrages von 1960: „Das Land wird eine Ablösung ohne Zustimmung der Kirchen nicht durchführen.“), für sinnvoll, die Bundesländer und Kirchen frühzeitig in die Beratungen über ein Grundsatzgesetz einzubeziehen. Zu beachten ist ferner, dass gemäß Art 18 des Reichskonkordats vor Ausarbeitung der für die Ablösung aufzustellenden Grundsätze rechtzeitig zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Bund ein freundschaftliches Einvernehmen herbeigeführt werden muss. Aus Paritätsgründen gilt diese Vorgabe auch im Hinblick auf die EKD.

II. Zu den Vorschriften im Einzelnen

1. zu § 1 GE

§ 1 GE definiert den Anwendungsbereich des Gesetzes und enthält Regelungen zu Berechnungen der Höhe der Ablösesumme.

a) Wir haben Zweifel, ob der Anwendungsbereich des Gesetzes hinreichend eindeutig ist.

§ 1 Satz 1 GE übernimmt bei der Beschreibung des Anwendungsbereichs des Gesetzentwurfs die Formulierung des Artikel 138 Abs. 1 Satz 1 WRV, wenn er festlegt, dass die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgemeinschaften abgelöst werden sollen.

Der Gesetzentwurf scheint eine Ablöseregelung allerdings ausschließlich für die sog. positiven Staatsleistungen vorzusehen. So heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs, dass eine Ablösung der an die Kirchen bis zum Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung „zu zahlenden Leistungen“ vorgesehen sei.¹ Diese Begrenzung der Ablöseregelung auf die zu zahlenden Leistungen ergibt sich auch aus § 1 Satz 3 GE, der bei der Berechnung des Ablösebetrages ausschließlich an den „jährlich zu leistenden Zahlungen“ anknüpft.

¹ BT-Drs. 19/19273 S. 5.

Entsprechend gibt § 4 Satz 1 GE den Ländern auf, innerhalb einer festgelegten Frist „Gesetze zur Ablösung der bis zum Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung an die Kirchen *gezahlten* Staatsleistungen“ zu erlassen.

Unklar bleibt, wie mit den negativen Staatsleistungen und den kommunalen Staatsleistungen verfahren werden soll. Die sog. negativen Staatsleistungen (insbes. Steuer- und Abgabebefreiungen, wie z.B. § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und § 4 Nr. 1 GrStG) werden zu den Staatsleistungen i.S.v. Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV gezählt. Nach der Logik des Gesetzentwurfs wäre ein ersatzloser Wegfall dieser Leistungen nicht denkbar, sie wären vielmehr orientiert am Äquivalenzprinzip abzulösen. Dass der Gesetzentwurf dieses vorsieht, ist unseres Erachtens aber nicht eindeutig. Die kommunalen Bau- und Unterhaltungsverpflichtungen werden mitunter zu den Staatsleistungen gezählt.

Aus unserer Sicht ist ein Abschichten der unterschiedlichen Staatsleistungen erwägenswert. Sofern dies angestrebt wird, sollte es unseres Erachtens unbedingt dargelegt werden. Dies gilt z. B. wenn der Bundesgesetzgeber den Bundesländern und Kirchen nahelegen will, die negativen Staatsleistungen als einfachgesetzliche Steuer- und Abgabebefreiungen zwar fortgelten zu lassen, eine verfassungsrechtliche Absicherung derselben als Staatsleistungen aber zukünftig nicht mehr gegeben sein soll. Auch die Entwicklung derartiger Lösungsansätze würde die Beteiligung der Bundesländer und Kirchen bei den Vorüberlegungen zur Aufstellung der Grundsätze erforderlich machen.

- b) Der Gesetzentwurf nennt in § 1 Satz 2 ausdrücklich das Äquivalenzprinzip als Maßstab für die Ablösung der Staatsleistungen. Damit entspricht er dem Zweck der Verfassungsnorm, die Erfüllung der vollen staatlichen Pflicht zu gewährleisten. Gleichzeitig begrenzt das Äquivalenzprinzip die Höhe des Wertersatzes und schließt damit über diese Grenze hinausgehende Leistungen an die Kirchen aus. Aus dem Äquivalenzprinzip lassen sich weitere Folgerungen für die Höhe der Ablöseleistungen ableiten. „Die ... zwingend zu entrichtende Entschädigung hat nach der herrschenden Meinung dem Prinzip der Leistungsäquivalenz zu entsprechen und darf nicht nur eine angemessene sein.“² „Die verfassungsrechtliche Kompensationsfolge wird zutreffend vom Bayerischen Konkordat als Garantie von Ausgleichsleistungen umschrieben, „die entsprechend dem Inhalt und Umfange des Rechtsverhältnisses unter Berücksichtigung der Geldwertverhältnisse vollen Ersatz für das weggefallene Recht gewähren“.“³ D.h.: „Die Gegenleistung muß dem ökonomischen Wert entsprechen, den die Staatsleistung im Zeitpunkt ihrer Aufhebung (nicht im Zeitpunkt des vorbereitenden Grundsatzgesetzes) für den Empfänger hat.“⁴ Der Entwurf folgt mit dem Maßstab des Äquivalenzprinzips mithin der Auffassung der herrschenden Lehre in der Rechtswissenschaft zur Höhe der Ablösungsleistung.

Die Nennung des Äquivalenzprinzips als einen wesentlichen Grundsatz für die Ablösung der Staatsleistungen halten wir für wichtig.

- aa) Welcher Ablösefaktor dem Äquivalenzprinzip entspricht, ist bislang nicht geklärt. Entsprechend sind bei Verhandlungen über die Ablösungen einzelner Staatsleistungen unterschiedlich hohe Ablösefaktoren vereinbart worden. So lässt sich der Regierungsbegründung zum Niedersächsischen Kirchenvertrag von 1955 (sog. Loccumer Vertrag) zu Art. 17 der getroffenen Vereinbarung entnehmen, dass Leistungen, die abgelöst werden sollen,

² Koriath in Maunz/Dürig GG Art. 140, WRV Art. 138 Rn. 12.

³ Isensee HbStKR Bd. 1 S. 1035.

⁴ Isensee ebd.

mit einem Faktor von 20 kapitalisiert wurden.⁵ Ein aktuelleres Beispiel ergab sich im Rahmen des bayerischen Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Bezüge der Erzbischöfe, Bischöfe und Mitglieder des Domkapitels sowie über die Zuschüsse zum Personalaufwand des Landeskirchenrates vom 11.12.2012. Im Zuge der Beratungen dieses Gesetzes ist eine Vereinbarung zwischen dem Land Bayern und den bayerischen (Erz-)Diözesen getroffen worden, in der sich diese zu einer Ablöseleistung verpflichtet haben. Um jährliche Mehrkosten in Höhe von 563.000 € für den Wegfall der Anrechnung einer Dienstwohnungsvergütung auszugleichen, wurde eine Zahlung der römisch-katholischen Diözesen in Bayern in Höhe von 14,5 Mio. € vereinbart. Diese Zahlung, so die Gesetzesbegründung, „entspricht als kapitalisierter Betrag den künftigen Mehraufwendungen des Staates für die Bezüge. Bei der Ermittlung dieses Betrages wurde die Zins- und Preisentwicklung in den letzten fünfzig Jahren berücksichtigt.“⁶ Auf dieser Grundlage wurde bei dieser Ablösung mithin ein Faktor von 25,7 festgeschrieben.

Der im Entwurf genannte Faktor von 18,6 ist § 13 Abs. 2 Bewertungsgesetz entnommen. Es ist schon fraglich, ob das Bewertungsgesetz, das einen anderen Zweck verfolgt, geeignet ist, einen Faktor für die Ablösung der Staatsleistungen zu liefern. Der gewählte Faktor entspricht dem höchsten Vervielfältiger der Anlage 9a zum Bewertungsgesetz, in der das BMF die Vervielfältiger für den Kapitalwert einer lebenslangen Nutzung veröffentlicht. Diese Kapitalwerte würden für die Ablösungsleistung des § 1 GE unter Berücksichtigung von Zwischenzinsen und Zinseszinsen einen impliziten Zinssatz von 5,5% zugrunde legen. Im Hinblick auf die herrschende Niedrigzinsphase und der gewollten Orientierung der Ablöseleistung am Äquivalenzprinzip stellt sich die Frage, ob der Faktor tatsächlich dem Äquivalenzprinzip entspricht. Dies erscheint auch deshalb fraglich, weil es sich bei zahlreichen Staatsleistungen um dynamisierte Leistungen und nicht um feststehende Beträge handelt. Es kommt deshalb nicht nur auf den Faktor an, der die aktuell laufenden Zahlungen multipliziert, sondern daneben ist auch die sich ergebende Dynamisierung der Staatsleistungen bei der Berechnung der Zahlungsbasis zusätzlich zu berücksichtigen bzw. einzurechnen.

Wir regen an, § 1 S. 3 GE zu streichen.

- bb) Es stellt sich überdies die Frage, ob die konkrete Vorgabe eines feststehenden Ablösefaktors durch den Bundesgesetzgeber über die vom Verfassungsgeber gewollte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern hinausgeht. Der Bund soll Grundsätze der Ablösung festlegen. Daher erscheint es vorzugswürdig, wenn die Bestimmung des jeweiligen Ablösefaktors unter Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips im Einzelfall bei den jeweiligen Verhandlungen auf Länderebene erfolgt.

§ 1 S. 2 GE sollte daher wie folgt gefasst werden: *„Die Höhe der Ablösungsleistungen muss dem Äquivalenzprinzip entsprechen. Abweichungen können im Einzelfall durch Vertrag zwischen dem Bundesland und der Kirche vereinbart werden.“*

- c) § 1 Satz 3 GE referiert wohl aus pragmatischen Gründen bei der Berechnung der Ablösungsleistungen auf die „zu leistende Zahlung im Jahr 2020“. Wir gehen davon aus, dass mit den zu leistenden Zahlungen die in den Landeshaushaltsgesetzen etatisierten, durch Staatskirchenverträge in der Höhe bestimmten im Jahre 2020 gewährten Staatsleistungen

⁵ „Die Konkordate und Kirchenverträge in der Bundesrepublik Deutschland“ 2. Bd, hrsg. von Listl, S. 108, 126.

⁶ Bayerischer Landtag Drs. 16/2105, S. 2.

gemeint sind. Der Gesetzentwurf weicht mit dieser Vorgabe von Abreden ab, die die Bundesländer mit den Kirchen in Staatskirchenverträgen getroffen haben. Einige Staatskirchenverträge sehen vor, dass für die Ablösung der Staatsleistungen gemäß Art. 138 Abs. 1 WRV die Rechtslage zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Weimarer Reichsverfassung maßgeblich bleibt.⁷ Nach diesen Klauseln müssen die für die Ablösung maßgeblichen Staatsleistungen zunächst bestimmt werden.⁸ Die in den Verträgen vereinbarten Zahlungssummen können für die Bestimmung der abzulösenden Staatsleistungen einen Anhaltspunkt bieten.⁹ In anderen Staatskirchenverträgen – insbesondere den nach 1990 geschlossenen Vereinbarungen – sind die alten Verbindlichkeiten pauschaliert und treten die vereinbarten Leistungen an die Stelle der früher geleisteten Zahlungen.¹⁰ In diesen Fällen soll für die Bemessung der Staatsleistungen die in den Verträgen genannte Summe ausschlaggebend sein.¹¹

Die gerade in den neueren Staatskirchenverträgen getroffenen Regelungen zu den Staatsleistungen dienen demnach der Zusammenfassung, Pauschalierung und rechtlichen Klarstellung der laufenden zu gewährenden Staatsleistungen. Als Anknüpfungspunkt für die Ablösung nach Art. 138 Abs. 1 WRV wurden sie von Bundesländern und Kirchen (wohl) in der Mehrzahl der Fälle jedoch nicht vereinbart. Insofern erscheint es sinnvoll, wenn der Bund vor der Verabschiedung dieser Regelung mit den Bundesländern und den Kirchen Einvernehmen darüber erzielt, dass die derzeit gewährten Staatsleistungen gesetzlich als Anknüpfungspunkt für die Berechnung der Ablösung der positiven Staatsleistungen festgelegt werden sollen.

2. zu § 2 GE und § 3 GE

Zuzustimmen ist dem Gesetzentwurf, wenn er in § 2 GE und § 3 GE den Bundesländern und Kirchen einen weitgehenden Verhandlungsspielraum für Vereinbarungen über Art und Höhe der Ablöseleistungen einräumt.

Schon in der Vergangenheit ist die Ablösung von Staatsleistungen nicht nur in Geldleistungen erfolgt. Den Bundesländern und Kirchen für ihre Ablösungsverhandlungen Spielräume aufzuzeigen, halten wir für sinnvoll.

In den Fällen der vertraglichen Einigung kommt im Einvernehmen der Vertragspartner zum Ausdruck, dass die Ablösung von beiden Seiten als angemessen angesehen wird.

Zudem sehen einige der zwischen den Bundesländern und den Kirchen getroffenen Staatskirchenverträge vor, dass einvernehmliche Ablösevereinbarungen anzustreben sind.¹²

3. zu § 4 GE

§ 4 GE bestimmt als Frist für den Erlass eines Landesablösegesetzes fünf Jahre. In einem Vorentwurf eines Gesetzes über die Ablösung von Staatsleistungen aus den Zeiten der

⁷ Vgl. Art. 16 Abs. 2 Loccumer Vertrag, Art. 19 Abs. 2, Vertrag zwischen dem heiligen Stuhl und dem Land Schleswig-Holstein vom 12.01.2009.

⁸ Vgl. „Die Gewährung von Staatsleistungen an die evangelische und katholische Kirche“ Vorlage des Senats von Berlin vom 11. Januar 1960 an das Abgeordnetenhaus Berlin, S. 10; Jens Reigies, „Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf – Zum Grundsätzengesetz ge. Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 S. 2 WRV“ in ZevKR 58, S.

⁹ Reigies, ebd.

¹⁰ Vgl. Art. 23 Abs. 7, Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Freistaat Thüringen vom 11.06.1997.

¹¹ Reigies, a.a.O.; Knöppel ...

¹²

Weimarer Republik waren längere Fristen für die Festlegung von Regelungen auf Landesebene eingeräumt. Dies hing sicherlich auch mit den seinerzeit vorherrschenden Inflationsrisiken und der eingeschränkten Leistungsfähigkeit der Länder in der Nachkriegszeit zusammen. Im Hinblick auf die hohen Belastungen der öffentlichen Haushalte durch die Corona-Pandemie sollte erwogen werden, in dem Grundsatzgesetz ebenfalls längere Fristen oder zumindest eine Option, die Frist zu verlängern, vorzusehen. Damit würde den Bundesländern und den Kirchen auch ein längerer Zeitraum eröffnet, eine vertragliche Ablösungsregelung zu vereinbaren.

Wir plädieren dafür, im Gesetz klarzustellen, dass auch Ratenzahlungen möglich sind, wie sie beispielsweise die Rahmenvereinbarung zur Ablösung der Kirchenbaulasten in Hessen vom 17.12.2003 vorsieht.

Berlin, den 1. April 2021

Bundesvorstand:
Werner Koep-Kerstin, Vorsitzender
Tobias Baur
Christiane Bodammer
Stefan Hügel
Mikey Kleinert
Dr. Kirsten Wiese
Prof. Dr. Rosemarie Will

Beiratsmitglieder:
Prof. Edgar Baeger
Prof. Dr. Lorenz Böllinger
Daniela Dahn
Prof. Dr. Erhard Denninger
Gunda Diercks-Elsner
Prof. Dr. Johannes Feest
Prof. Dr. Monika Frommel
Prof. Dr. Hansjürgen Garstka

Dr. Klaus Hahnzog
Dr. Heinrich Hannover
Johann-Albrecht Haupt
Dr. Detlef Hensche
Prof. Dr. Hartmut von Hentig
Heide Hering
Friedrich Huth
Dr. Thomas Krämer
Prof. Dr. Rüdiger Lautmann

Dr. Till Müller-Heidelberg
Dr. Gerd Pflaumer
Claudia Roth, MdB
Ingeborg Rürup
Prof. Dr. Fritz Sack
Helga Schuchardt
Prof. Klaus Staack
Rosi Wolf-Almanasreh
Prof. Dr. Karl-Georg Zinn

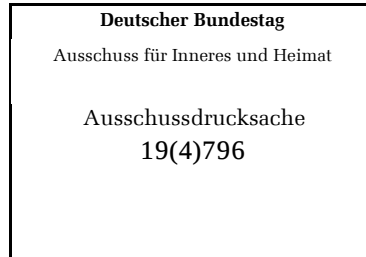
Geschäftsführung:
Katharina Rürup
Carola Otte

Bürgerrechtsorganisation, vereinigt mit der Gustav Heinemann-Initiative

HUMANISTISCHE UNION e.V., Haus der Demokratie und Menschenrechte,
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin

Tel.: 030 / 20 45 02 –56
Fax: 030 / 20 45 02 –57
info@humanistische-union.de
www.humanistische-union.de

**Humanistische
Union**



Berlin, 07.04.2021

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE und Bündnis 90/DIE Grünen

(Bundestags-Drucksache 19/19273 v. 15.5.2020)

Zusammenfassung:

Die Humanistische Union begrüßt, dass im Deutschen Bundestag zum zweiten Mal der Versuch unternommen wird, den Verfassungsauftrag zur Ablösung der Staatsleistungen einzulösen. Der vorliegende Gesetzentwurf stellt jedoch aus den nachfolgend knapp dargestellten Gründen prinzipiell keinen sachgerechten und den Anforderungen der Verfassung entsprechenden Lösungsansatz dar. Er sollte abgelehnt, ein neuer Entwurf sollte nach ausführlicher öffentlicher Diskussion, unter Einbeziehung auch nicht kirchlicher, säkularer Gruppen erarbeitet werden.

I. Begründung:

1. Die Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen ist seit 1919 bindender Verfassungsauftrag, wie dies auch der Gesetzentwurf im Allgemeinen Teil der Begründung anerkennt. Die Regierungen und Parlamente des Deutschen Reichs, der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Länder haben es seit über 100 Jahren versäumt, diesen Verfassungsauftrag zur Ablösung der historischen Staatsleistungen an die Kirchen umzusetzen. Dadurch sind der evangelische und der katholischen Kirche allein seit dem Jahr 1949 bis zum Jahr 2020 staatliche Leistungen der Länder in Höhe von 18,986 Milliarden Euro zugeflossen¹, die bei rechtzeitiger Ablösung den Kirchen ganz oder zu einem sehr großen Teil nicht gezahlt worden wären. Die Kirchen haben dadurch bis heute ein Vielfaches der Mittel erhalten (**Überzahlung**), die sie nach dem Willen der Verfassungsgebenden Nationalversammlung von Weimar nur „übergangsweise“ erhalten sollten. Dieser Wille des Verfassungsgebers ergibt sich aus der „Übergangsvorschrift“ des Artikels 173 der Weimarer Reichsverfassung (WRV), welche nicht in das Grundgesetz inkorporiert wurde:

„Bis zum Erlass eines Reichsgesetzes gemäß Artikel 138 bleiben die die bisherigen auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgemeinschaften bestehen.“

Der Weimarer Verfassungskompromiss zum Staat-Kirche-Verhältnis sah vor, dass der Staat in Zukunft, nachdem einmal Inventur gemacht und die Ablösung erfolgt sei, keine Mittel mehr für die Kirchen aufzuwenden habe. Diese Konsequenz sei, so der Vorsitzende des Verfassungsausschusses, der Abgeordnete *Friedrich Naumann (DDP)*, der Wunsch aller Mitglieder des Verfassungsausschusses.²

Ein „Übergangszeitraum“ von mehr als 100 Jahren liegt völlig außerhalb dessen, was bei Betrachtung der Entstehungsgeschichte des Artikels 138 WRV vernünftigerweise als noch plausibel und vertretbar gelten kann. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem anderen Bereich (Art. 6 Absatz 5 GG) dem Gesetzgeber, der es unterlässt, einen bindenden Verfassungsauftrag „in angemessener Frist“ auszuführen, bereits neun Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes eine Verfassungsverletzung bescheinigt (Beschluss vom 23.10.1958 BVerfGE 8,210). Daher besteht nach unserer Auffassung die Pflicht aller Beteiligten, bei der Festsetzung einer etwaigen Ablösungsentschädigung die zwischenzeitlich geleistete staatliche Überzahlung in einer angemessenen Weise zu berücksichtigen.

¹ Umfassende und detaillierte Zahlenangaben unter http://www.humanistische-union.de/typo3/ext/naw_securedl/secure.php?u=0&file=uploads/media/vorg228_Doku-Staatsleistungen_01.pdf&t=1614511039&hash=64438b5a7578d60e82ed2d1d7f4ecd2f oder

² 19. Sitzung des Verfassungsausschusses vom 1.4.1919, Berichte und Protokolle des 8. Ausschusses, Stenogr. Berichte der Nationalversammlung, Aktenstück Nr. 391 Bd. 336 S. 191

Dies lehnt der Gesetzentwurf ausdrücklich ab (§ 1 Satz 4). Die Begründung (Seite 5), Staatsleistungen seien Kompensationszahlungen für entgangene „wirtschaftliche Gewinne“ der Kirchen, vernachlässigt nicht nur, dass Kirchen ihrem Selbstverständnis nach nicht auf wirtschaftliche Gewinne ausgehen, sondern auch den Umstand, dass der Staat den Kirchen mit den seit 1919 auch verfassungsrechtlich garantierten Kirchensteuern (Artikel 137 Absatz 6 WRV) eine – wie sich inzwischen gezeigt hat – ausreichende, weltweit einzigartige wirtschaftliche Basis zur Verfügung gestellt hat.

2. Der Gesetzentwurf merkt auf Seite 1 zutreffend an, dass der Verfassungsauftrag sich auf die Ablösung der **bis zum Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung 1919** an die Kirchen gezahlten Staatsleistungen bezieht. Abweichend davon geht aber § 1 des Gesetzentwurfs bei der Wertberechnung von den **Zahlungen (der Länder) im Jahre 2020** aus. Eine Erläuterung zum Verhältnis der Rechtstitel des Jahres 1919 zu denen des Jahres 2020 fehlt. Dazu wäre es erforderlich darzulegen, welche Rechtstitel im Jahre 1919 gültig waren und in welchem Umfang diese Rechtstitel auch noch heute Geltung beanspruchen können. Die *nach* dem Jahr 1919 in den Staatskirchenverträgen vereinbarten Staatsleistungen können nicht einfach mit den Rechtstiteln im Sinne von Artikel 138 Absatz 1 WRV gleich gesetzt werden. Vielmehr bedarf es des Nachweises, auf welchen weiter bestehenden alten Rechtstiteln die Vereinbarung über die Höhe der Staatsleistung im jeweiligen Staatskirchenvertrag beruht. Für Beträge, die über den Stand von 1919 hinausgehen, kann eine Ablösungsentschädigung nicht in Betracht kommen. Das gilt auch für die Steigerungen nach Maßgabe der Entwicklung der Beamtenbesoldung, wie sie in nahezu allen Staatskirchenverträgen vorgesehen sind oder doch praktiziert werden, es sei denn die nachgewiesenen alten Rechtstitel enthalten eine solche Steigerungsklausel. Die nach dem Gesagten erforderlichen Nachweise über die gültigen historischen Rechtstitel sind nach unserer Kenntnis bisher in keinem Bundesland und von keiner Diözese/Landeskirche erbracht worden.

3. Der Gesetzentwurf will nach seiner Begründung „das **Äquivalenzprinzip** grundsätzlich zum Maßstab der Ablösung“ machen (Begründung Seite 5). Ökonomisch betrachtet heißt das: die Ablöseentschädigung soll den vollen Wert der bisherigen Leistungen ersetzen, also so hoch bemessen sein, dass die Kirchen dauerhaft aus dem Kapitalstock Erträge in der Höhe erzielen können, die sie bisher als Staatsleistungen erhalten haben. Das wäre faktisch identisch mit der Garantie des *status quo*, also der dauerhaften, ewigen Weiterzahlung der Staatsleistungen. Es liegt auf der Hand, dass der Verfassungsgeber des Jahres 1919 mit dem *Ablösungsauftrag* eine unveränderte *ewige Rente* für die Kirchen gerade nicht gemeint haben dürfte. Das im Gesetzentwurf postulierte Äquivalenzprinzip ist

denn auch in der Literatur alles andere als unumstritten³. Selbst im Konkordat des Heilige Stuhls mit dem Deutschen Reich von 1933 haben die Beteiligten nur die Gewährung „eines angemessenen Ausgleich für den Wegfall der bisherigen staatlichen Leistungen“ (Art. 18) vereinbart. Bekanntlich besteht ein großer Unterschied zwischen dem „vollen Wert“ und (nur) einem „angemessenen Ausgleich“.

4. Der im Gesetz vorgesehene **Vervielfältigungsfaktor 18,6** nach § 13 Abs. 2 des Bewertungsgesetzes (Kapitalisierung wiederkehrender Leistungen) kann nicht einfach übertragen werden auf den vorliegenden Sachverhalt mit seinem jahrhundertealten staatsrechtlichen Hintergrund (Reformation, Neugestaltung Deutschlands nach dem Ende des Habsburgerreichs). Er kann auch nicht angewendet werden, da es sich bei den Staatsleistungen gerade nicht um „immerwährend Leistungen“ im Sinne von 13 BewG handelt, sondern dem Ursprung nach um vorübergehende Zahlungen, deren Ablösung seit über 100 Jahren in verfassungswidriger Weise gerade versäumt worden ist. Da in Deutschland kein geschichtlich vergleichbarer Vorgang dieser Art und Größenordnung existiert, aus dem man – 100 Jahre nach dem Verfassungsauftrag – eine Ablösungsformel ableiten könnte, ist der Gesetzgeber frei, unter Berücksichtigung u.a.

- der bisherigen Zahlungen an die Kirchen,
- ihrer gegenwärtigen Bedürfnisse,
- der Leistungsfähigkeit der Länder,
- der Veränderung der Konfessionszugehörigkeit der Bevölkerung
- und der Religionsneutralität des Staates

inhaltliche und prozedurale Vorgaben für den Ablösungsvorgang aufzustellen.

II. Finanzfolgen

Zur Einschätzung des Gesetzentwurfs des Bundestages ist die Kenntnis der voraussichtlichen möglichen **finanziellen Folgen** für die **Länder** unerlässlich, welche ja zahlungspflichtig sind. Eine solche Finanzfolgenabschätzung fehlt. Die Länder sollen nach § 1 GE im Regelfall einmalig oder in Raten das 18,6-Fache der Staatsleistungen des Jahres 2020 zahlen, das wären etwa 10,593 Milliarden Euro (569.537.500 Euro x 18,6).

³ Dagegen z.B. *Dirk Ehlers*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 140/138 WRV Rdnr. 4; *Stefan Magen*, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar, Bd. II 2002, Art. 140 GG/Art. 138 WRV Rdnr. 127; *Diana zu Hohenlohe*, Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen, ZevKR 62 (2017) S.178/188 f.; *Hans D. Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Rdnr. 2 zu Art. 140/138 WRV; *Michael Droege*, Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften im säkularen Kultur- und Sozialstaat, 2004, S. 217 - 220

Angesichts der bisherigen Haltung der Kirchen in Sachen Staatsleistungen wäre es lebensfremd anzunehmen, dass die Länder „im Wege von Verhandlungen“ mit den Kirchen substanzielle Abschlüsse von der „maximalen Höhe der Ablösungsleistungen“ (§ 1 Satz 2 GE) vereinbaren könnten.

Darüber hinaus sollen die Länder bis zum Abschluss der Ablösung, spätestens nach 20 Jahren (§ 4 Satz 2 GE), die bisherigen Staatsleistungen an die Kirchen weiter zahlen (§ 5 GE). Legt man die bisherige durchschnittliche jährliche Steigerung der Staatsleistungen von ca. 2 % zugrunde (Entwicklung der Beamtenbesoldung), dann müssten die Länder bei voller Ausnutzung der 20-Jahres-Frist in diesem Zeitraum Staatsleistungen in Höhe von weiteren 14,111 Milliarden Euro an die Kirchen zahlen (569,5 Milliarden Euro im Jahr 2020, 20 Jahre lang, jährlich um 2 % gesteigert). Die mögliche finanzielle Höchst-Gesamtbelastung der betroffenen Länder nach dem Gesetzentwurf beträgt also schätzungsweise 24,704 Milliarden Euro bei vollständiger Ausschöpfung der 20-Jahres-Frist.

Zum Vergleich: In den 72 Jahren von 1949 bis 2020 haben die Länder an die Kirchen insgesamt 18,985 Milliarden Euro Staatsleistungen gezahlt.

Das Gesamtvolumen der finanziellen Folgen des in Rede stehenden Gesetzentwurfs dürfte sich auch bei Ausschöpfung des Spielraums nach dem Grundsatzgesetz-Entwurfs nur geringfügig ändern. Die Unterschiede zwischen den Ländern bei der Höhe der Staatsleistungen, gemessen an ihrer Bevölkerungszahl, wie sie mit den Kirchen in den Staatskirchenverträgen vereinbart wurden⁴, sind außerordentlich groß und – auch wegen der fehlenden Nachweise zu den historischen Rechtstiteln – unerklärlich. Daher würde der Gesetzentwurf die Länder unterschiedlich treffen. Wir haben in der beigefügten Tabelle den Versuch unternommen, die möglichen finanziellen Folgen des Gesetzentwurfs für die einzelnen Länder darzustellen (Ablösungsbetrag und 20-jährige Weiterzahlung der Staatsleistungen).

Autor: Johann-Albrecht Haupt

⁴ Zu allen Zahlenangaben in diesem Abschnitt der Stellungnahme wird auf die in Fußnote 1 genannte Fundstelle verwiesen

Anlage zur Stellungnahme der Humanistischen Union

Finanzielle Folgen für die Länder nach dem zum Gesetzentwurf der Fraktionen FDP, DIE LINKE und Bündnis 90/DIE Grünen (Bundestags-Drucksache 19/19273 v. 15.5.2020)

1	2	3	4	5
Land	Staatsleistungen 2020	Ablöseentschädigung	Weiterzahlung d. Staatsleistungen	Gesamt
in Euro				
Baden-Württemberg	131.711.200	2.449.828.320	3.263.803.536	5.713.631.856
Bayern	101.657.000	1.890.820.200	2.519.060.460	4.409.880.660
Berlin	11.614.000	216.020.400	287.794.920	503.815.320
Brandenburg	14.140.500	263.013.300	350.401.590	613.414.890
Bremen	0	0	0	0
Hamburg	0	0	0	0
Hessen	54.314.500	1.010.249.700	1.345.913.310	2.356.163.010
Mecklenburg-Vorp.	13.895.700	258.460.020	344.335.446	602.795.466
Niedersachsen	48.928.000	910.060.800	1.212.435.840	2.122.496.640
Nordrhein-Westfalen	23.685.500	440.550.300	586.926.690	1.027.476.990
Rheinland-Pfalz	62.754.600	1.167.235.560	1.555.058.988	2.722.294.548
Saarland	687.300	12.783.780	17.031.294	29.815.074
Sachsen	27.917.500	519.265.500	689.562.250	1.208.827.750
Sachsen-Anhalt	36.500.000	678.900.000	904.470.000	1.583.370.000
Schleswig-Holstein	14.708.900	273.585.540	364.486.542	638.072.082
Thüringen	27.022.800	502.624.080	669.624.984	1.172.249.064
	569.537.500	10.593.397.500	14.110.905.850	24.704.303.350

Zu Spalte 3: Nach § 1 zahlen die Länder einmalig oder in Raten maximal das 18,6-Fache der Staatsleistungen des Jahres 2020

Zu Spalte 4: Nach §§ 4, 5 werden die bisherigen Staatsleistungen bis zu 20 Jahre lang weitergezahlt; es wird angenommen, dass dabei, wie in den Staatskirchenverträgen vorgesehen, auch die bisherige jährliche Steigerung nach Maßgabe der Beamtenbesoldung stattfinden soll. Bei schneller, die zulässigen 20 Jahre unterschreitender vollständiger Ablösung verringert sich der hier ausgewiesene und damit auch der in Spalte 5 ausgewiesene Betrag entsprechend.

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 Czernak
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



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 Pfarerberbesoldung 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 Grundsätzegesetz zu erlassen.⁸ Der ausdrücklichen Zustimmung der Kirchen bedarf das Ablösegrundsätzegesetz 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 Ablösepflcht 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 hinausliefe.

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: Kreutziger/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. *Campenhause/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 Rdnr. 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 Czernak
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



§ 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 Ablösepflcht 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							
		Grhzm. Oldenburg (Kreis Lübeck)		30.000 M	5.000 M	35.000 M			
2	Mecklenburg- Vorpommern	Grhzm. Mecklenburg-Schwerin		335.370 M	7.168 M	342.538 M	588.836 M	301.067 €	2.799.924 €
		Grhzm. Mecklenburg-Strelitz		87.492 M	1.500 M	88.992 M			
		Provinz Pommern	Stralsund + Stettin (teilw.)	151.628 M	5.678 M	157.306 M			
3	Niedersachsen	Provinz Hannover	Stade, Lüneburg, Hannover, Hildesheim, Aurich, Osnabrück	610.979 M	80.344 M	691.323 M	1.584.830 M	810.311 €	7.535.892 €
		Grhzm. Oldenburg		48.600 M	22.635 M	71.235 M			
		Herzogtum Braunschweig		820.896 M		820.896 M			
		Fürstentum Schaumburg-Lippe		1.376 M		1.376 M			
4	Bremen	Hansesatdt 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	Amsberg, 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	Rheinhessen	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							
		Fürstentum Reuß älterer							
13	Sachsen	Fürstentum Reuß jüngerer					361.000 M	184.576 €	1.716.560 €
		Königreich Sachsen		326.000 M	35.000 M	361.000 M			
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 €