

**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 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 Grundsatzgesetz 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 List/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.