

Humanistische Union

Stellungnahme zum Entwurf eines Grundsätzegesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen der Fraktionen FDP, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen

In: vorgänge Nr. 233 (1/2021), S. 129 - 134

Im Mai vergangenen Jahres brachten die drei kleinen Oppositionsfraktionen einen gemeinsamen Gesetzentwurf für Grundsätze zur Ablösung der sog. Staatskirchenleistungen in den Deutschen Bundestag ein (BT-Drs. 19/19273 v. 15.5.2020). Damit kamen sie einem seit über 100 Jahren fälligen Verfassungsauftrag nach – und nicht zuletzt auch einer langjährigen Forderung der Humanistischen Union. Für die Grundsätze der Ablösung braucht der übersichtliche Entwurf nur eine knappe Seite Gesetzestext und sechs Paragraphen. Die ablösepflichtigen Bundesländer (außer Bremen und Hamburg) würden mit dem Gesetz beauftragt, innerhalb von fünf Jahren entsprechende Ablöseregeln zu vereinbaren und die Ablösung innerhalb von 20 Jahren zu vollziehen. Der Entwurf sieht eine "Entschädigung" der Kirchen für die abzulösenden Staatsleistungen vor, deren Eckwert auf das 18,6-fache der derzeitigen jährlichen Zahlungen festgelegt wurde. Bis zur vollständigen Ablösung sollten die bisherigen Zahlungen zudem unvermindert fortgelten.

Zu diesem Thema fand am 12. April 2021 eine Anhörung im Deutschen Bundestag statt, zu der insgesamt sechs ExpertInnen geladen waren. Dabei wurde auch ein zweiter, von der AfD eingebrachter Gesetzentwurf (BT-Drs. 9/19649 v. 28.5.2020) mitverhandelt, der alternativ eine Ablösung innerhalb von fünf Jahren vorsah und keinen Grenzwert für die Entschädigung vorschreibt. Mittlerweile hat der Deutsche Bundestag mit den Stimmen von CDU, SPD und AfD den ersten Entwurf bzw. mit der Mehrheit aller anderen Fraktionen den AfD-Entwurf abgelehnt.[1]

Anlässlich der parlamentarischen Beratungen gab die Humanistische Union zum Gesetzentwurf von FDP, DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen folgende von Johann-Albrecht Haupt erarbeitete Stellungnahme ab, die wir hier dokumentieren.

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 zugeflossen[2], 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 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.[3]

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. 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 hinaus gehen, 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, S. 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 unumstritten.[4] Selbst im Konkordat des Heiligen 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 "immerwährende 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.

- a) der bisherigen Zahlungen an die Kirchen,
- b) ihrer gegenwärtigen Bedürfnisse,
- c) der Leistungsfähigkeit der Länder,
- d) der Veränderung der Konfessionszugehörigkeit der Bevölkerung
- e) 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).

Angesichts der bisherigen Haltung der Kirchen in Sachen Staatsleistungen wäre es lebensfremd anzunehmen, dass die Länder "im Wege von Verhandlungen" mit den Kirchen substanzielle Abschläge 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 Grundsatzegesetz-Entwurf 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 wurden,[5] 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).

Anmerkungen:

[1] S. Wortprotokoll der 227. Sitzung des 19. Deutschen Bundestags vom 6. Mai 2021.

[2] Umfassende und detaillierte Zahlenangaben unter http://archiv.humanistische-union.de/fileadmin/hu_upload/media/vorg2/v228i/vorg228_Doku-Staatsleistungen.pdf bzw. die Dokumentation in diesem Heft (S. 135).

[3] 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.

[4] 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.

[5] Zu allen Zahlenangaben in diesem Abschnitt der Stellungnahme wird auf die in Anmerkung 2 genannte Fundstelle verwiesen.

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/233-vorgaenge/publikation/stellungnahme-zum-entwurf-eines-grundsatzgesetzes-zur-abloesung-der-staatsleistungen-der-fraktionen-fdp-die-linke-und-buendnis-90-die-gruenen/>

Abgerufen am: 09.02.2023