

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 Staeck
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 Verfassunggebenden 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 Ablösungsschädigung 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 Droewe*, *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.