

Bundesvorstand:
Werner Koep-Kerstin, Vorsitzender
Norman Bäuerle
Tobias Baur
Anja Heinrich
Mara Kunz
Prof. Dr. Martin Kutscha
Helga Lenz
Dr. Kirsten Wiese
Prof. Dr. Rosemarie Will

Beiratsmitglieder:
Prof. Edgar Baeger
Prof. Dr. Lorenz Böllinger
Daniela Dahn
Dr. Dieter Deiseroth
Prof. Dr. Erhard Denninger
Prof. Dr. Johannes Feest
Ulrich Finckh
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
Dr. Dr. h.c. Burkhard Hirsch
Friedrich Huth
Prof. Dr. Herbert Jäger
Elisabeth Kilali
Dr. Thomas Krämer
Ulrich Krüger-Limberger

Renate Künast, MdB
Prof. Dr. Rüdiger Lautmann
Dr. Till Müller-Heidelberg
Dr. Gerd Pflaumer
Claudia Roth, MdB
Jürgen Roth
Ingeborg Rürup
Prof. Dr. Fritz Sack
Klaus Scheunemann
Georg Schlaga
Helga Schuchardt

Prof. Klaus Staeck
Prof. Dr. Ilse Staff
Werner Vitt
Prof. Dr. Alexander Wittkowsky
Rosi Wolf-Almanasreh
Prof. Dr. Karl-Georg Zinn

Geschäftsführung:
Sven Lüders

Stand: Februar 2014

BÜRGERRECHTSORGANISATION seit 1961, 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, 20.02.2014

Stellungnahme

für den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Antrag der Fraktion der FDP „Kirchenstaatsverträge evaluieren – Auftrag des Grundgesetzes erfüllen“
(Drs. 18/1258)

Gliederung:

- I. Zugrunde gelegter Sachstand
- II. Auslegung des Antrags
- III. Zum Auftrag der Kommission „Staatsleistungsablösung“ auf Bundesebene
- IV. Inhaltliche Stellungnahme zur Ablösung der Staatsleistungen
- V. Evaluation der Staatskirchenverträge?
- VI. Zum Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN, Umdruck 18/2174

I.

Das Plenum des Schleswig-Holsteinischen Landtags hat am 12. Dezember 2013 dem Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und des SSW Drs. 18/1411 mehrheitlich zugestimmt und zugleich den Ursprungsantrag der FDP-Fraktion Drs. 18/1258 einstimmig dem Innen- und Rechtsausschuss des Landtags überwiesen (Protokolle der 18. WP S. 3509). Der Landtag sieht den Antrag der FDP-Fraktion also nicht als durch die Annahme des Änderungsantrages erledigt an, obwohl beide Anträge

- auf die Einrichtung einer Kommission auf Bundesebene abzielen,
- welche sich mit dem Verhältnis von Staat und Kirche, vor allem – wie den Redebeiträgen aller Beteiligten in der Plenarsitzung am 12.12.2013 zu entnehmen war – den finanziellen Beziehungen, befassen und
- den Gedanken der Evaluation ansprechen.

Ob und ggf. in welcher Form die Schleswig-Holsteinische Landesregierung inzwischen der in dem beschlossenen Änderungsantrag enthaltenen Bitte des Landtages nachgekommen ist

und sich auf Bundesebene für die Einrichtung einer Kommission mit dem beschriebenen Auftrag eingesetzt hat, ist dem Verfasser dieser Stellungnahme nicht bekannt.

Die Fraktion der PIRATEN hat zur Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags am 8.1.2014 einen weiteren Änderungsantrag vom 12.12.2013 mit der Umdrucknummer 18/2174 eingebracht, der zwar im Sitzungsprotokoll dieses Ausschusses nicht erwähnt wird, zu welchem jedoch gemäß nachträglicher Mitteilung des Ausschussgeschäftsführerin ebenfalls Stellung genommen werden soll; dies geschieht unten in Abschnitt VI.

II.

Diese Stellungnahme geht angesichts des nicht ganz klaren Wortlauts von folgendem Ziel des Antrags der FDP-Fraktion Drs. 18/1258 aus: Der Antrag zielt im Kern darauf ab, die Ablösung der historischen Staatsleistungen an die Religionsgemeinschaften voranzubringen. Eine Kommission (auf Bundesebene) soll die Bedingungen für eine etwa noch zu zahlende einmalige Ablösungsentschädigung ermitteln bzw. vorschlagen. Da die Verfassung (in Artikel 138 Absatz 1 WRV) die Ablösung der Staatsleistungen durch die Landesgesetzgebung auf der Basis eines zu erlassenden Grundsatzgesetzes des Reiches (heute: des Bundes) vorsieht, könnte die Kommission, deren Einrichtung vorgeschlagen wird, nicht selbst – wie es im Wortlaut des Antrags heißt – „die für die Kirchenstaatsverträge grundlegenden Enteignungen mit den bisher geleisteten staatlichen Entschädigungszahlungen an die Kirchen verrechn[e]n“, sondern nur eine entsprechende Empfehlung abgeben bzw. einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten. Ein über die Frage der Staatsleistungen hinausgehender Auftrag für die einzusetzende Kommission, etwa im Sinne einer allgemeinen Prüfung des Staat-Kirche-Verhältnisses, ergibt sich aus dem Wortlaut des Antrags ebenso wenig wie, trotz der allgemein gefassten Überschrift („Kirchenstaatsverträge evaluieren“), das Bestreben, die Kirchenstaatsverträge, deren Inhalt ja weit über die Staatsleistungsfrage hinausgeht, generell auch hinsichtlich anderer Materien auf den Prüfstand zu stellen.

III.

Die Einsetzung einer unabhängigen Kommission für den Bereich der Staatsleistungen wird für sachgerecht und wünschenswert gehalten. Die Verfassung in Deutschland enthält in Art. 138 Absatz 1 WRV, Artikel 140 GG einen an den Bund und die Länder gerichteten eindeutigen Handlungsauftrag, der seit 95 Jahren nicht beachtet worden ist, nämlich den Auftrag, die historischen Staatsleistungen abzulösen. Vor dem Hintergrund des eingetretenen Zeitablaufs, der Verschiebung in der konfessionellen Zusammensetzung der Bevölkerung, der unterschiedlichen Interessen der Beteiligten (Länder, Kirchen) und der verwirrenden Vielfalt der zum Ablösungsproblem vertretenen Auffassungen ergeben sich zahlreiche Fragen, zu deren Klärung eine unabhängige Kommission beitragen könnte, indem sie die tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen ermittelt. Dazu gehören vor allem folgende Fragen:

1. In tatsächlicher Hinsicht:
 - a) Welche Rechtstitel im Sinne von Artikel 138 Absatz 1 WRV haben in welcher Höhe bei Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung (14.08.1919) bestanden?
 - b) In welchem Umfang sind seitdem von den Ländern Staatsleistungen an welche Religionsgemeinschaften gezahlt worden?¹
 - c) Wie hat sich die konfessionelle Zusammensetzung der Bevölkerung, wie haben sich die Mitgliederzahlen der Kirchen seitdem entwickelt?
 - d) Welche Bedeutung für die Kirchenfinanzierung hatten und haben die Staatsleistungen seit 1919 im Vergleich zu den anderen Finanzierungsquellen der Kirchen, namentlich der ebenfalls im Jahre 1919 durch die Weimarer Reichsverfassung allgemein eingeführten Kirchensteuer?
2. In rechtlicher Hinsicht
 - a) Was folgt aus dem „Übergangscharakter“ der Staatsleistungen, der sich in dem vom Grundgesetz nicht rezipierten Artikel 173 WRV ausdrückte?
 - b) Sind die im Jahre 1919 bestehenden historischen Rechtstitel in spätere staatliche Gesetze (z.B. in die preußischen Pfarrbesoldungsgesetze) übergeleitet und in ihnen sozusagen fortgesetzt worden?
 - c) Leben die im Jahre 1919 bestehenden historischen Rechtstitel in den Bestimmungen der nach 1919 geschlossenen zahlreichen Staatskirchenverträge fort? Sind damit in zulässiger Weise neue Rechtstitel für Staatsleistungen geschaffen worden?
 - d) Können (nicht zweckgebundene) für einzelne Religionsgemeinschaften Staatsleistungen überhaupt neu begründet werden unter den Gesichtspunkten der Trennung von Staat und Kirchen bzw. der Religionsneutralität des Staates?
 - e) Dürfen historische Staatsleistungen durch eine „ewige Rente“ ersetzt werden?
 - f) Bedarf die Ablösung der Staatsleistungen einer vollen Entschädigung im Sinne eines vollen Wertersatzes? Reicht auch ein angemessener Ausgleich, der die seit 1919 eingetretenen Umstände (z.B. Zeitablauf, geleistete Zahlungen, Bedürftigkeit, Leistungsfähigkeit) berücksichtigt?
 - g) Kommt auch eine „Entschädigung Null“ in Betracht, weil Zahlungen bereits weit über den Übergangszeitraum hinaus geleistet worden seien?
 - h) Dürfen die Länder die Ablösung der Staatsleistungen auch ohne ein vorheriges Grundsatzgesetz des Bundes bewirken, wenn dies im Einvernehmen mit den betreffenden Kirchen geschieht?

¹ Insoweit wird auf die bereits vorliegenden, detaillierten Angaben verwiesen, die unter www.staatsleistungen.de abrufbar sind.

- i) Kann die Ablösung vom Einvernehmen bzw. von der Zustimmung der Kirchen abhängig gemacht werden (vgl. Artikel 18 Absatz 2 Satz 2 des Ev. Kirchenvertrags Schleswig-Holstein) mit der Folge, dass eine Ablösung u.U. niemals erfolgen kann?
- j) Sind der Bund und die Länder bei der Ablösung der Staatsleistungen im Hinblick auf Artikel 18 Absatz 1 des Reichskonkordats von 1933 generell auf das kirchliche „freundschaftliche Einvernehmen“ angewiesen (ggf. auch hinsichtlich der evangelischen Kirche)?

Die Wünschbarkeit einer Kommission zu Fragen der Ablösung der Staatsleistungen findet ihre Bestätigung darin, dass die Vertreter aller Fraktionen im Bundestag bei der Debatte des Gesetzentwurfs der Fraktion DIE LINKE über die Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften (Drs. 17/8791) am 28. Februar und am 27. Juni 2013 trotz mehrheitlicher Ablehnung des konkreten Gesetzentwurfs die Notwendigkeit, jedenfalls aber die Bereitschaft betont haben, mit den Kirchen endlich in Gespräche zu dem Thema einzutreten; dies ist den Plenarprotokollen zu entnehmen, aber auch dem Abgeordneten-Bericht zum Gesetzentwurf vom 17.4.2013 in Drs. 17/13156. Die Bereitschaft zu Gesprächen darüber haben auch wiederholt die katholische und die evangelische Kirche bekundet, auch auf der jeweiligen Leitungsebene. Die Grundlagen für konkrete Gespräche zwischen den Beteiligten und für Regelungen über die Ablösung der Staatsleistungen müssen aber zunächst einmal geschaffen werden. Da mit dem bereits beschlossenen Änderungsantrag Drs. 18/1411 ebenfalls eine Kommissionslösung auf Bundesebene angestrebt wird, empfiehlt es sich, bei der Landesregierung eine Ergänzung des Auftrags für die Kommission im Sinne des skizzierten Fragenkatalogs anzuregen, soweit es um die Frage der Ablösung der Staatsleistungen geht.

Ob – wie vom Antrag vorgeschlagen – eine Kommission gerade beim Bundesfinanzministerium zweckmäßig wäre, sollte weiterer Erörterung vorbehalten bleiben. Wichtig erscheint, dass der von beiden Anträgen angestrebten Kommission auch sachkundige unabhängige Mitglieder angehören, die weder den naturgemäß am Fortbestand der Staatsleistungen oder an möglichst hohen Entschädigungszahlungen interessierten begünstigten Kirchen nahe stehen oder angehören, noch als Vertreter der seit Jahrzehnten ablöseunwilligen staatlichen Seite anzusehen sind.

IV.

In der Sache äußere ich mich für die Humanistische Union in der gebotenen Kürze wie folgt, wobei darauf hingewiesen wird, dass bei dem erklärten, ostentativen Desinteresse von Kirchen und Bundesregierung / Länderregierungen an einer Quantifizierung der bisherigen Staatsleistungen unsere Organisation in den letzten Jahren erst – jenseits aller strittigen juristischen Fragen – durch Ermittlung von Entwicklung und Umfang der (positiven) Staatsleistungen eine Fakten-Grundlage für die Ablösungsdiskussion geschaffen hat.²

² Vgl. *meinen* Beitrag „Nichts wissen und nichts wissen wollen“ aus dem Jahre 2011 und die Dokumentation zur Haltung der Kirchen, des Bundes und der Länder zur Ablösung der Staatsleistungen, beides auf der Website der

Nachdem inzwischen das Ob der Ablösungspflicht nicht mehr umstritten ist,³ konzentriert sich die Diskussion darauf, unter welchen Bedingungen die Staatsleistungen abgelöst, d.h. ihre Zahlung beendet werden kann und/oder soll. Nach gängiger Lehre⁴ bedeutet Ablösung: Aufhebung gegen Entschädigung.⁵ Daher kommt alles auf die Bemessung einer etwa noch zu gewährenden Entschädigung an. Die bisher im staatskirchenrechtlichen Schrifttum vorherrschende Ansicht, dass eine Ablösung kaum in Betracht komme, weil die öffentlichen Haushalte damit überfordert würden⁶, wurde ohne genaue Kenntnis der tatsächlich heute (bundesweit im Jahre 2014: 489 Mio. Euro) und in der Vergangenheit an die Kirchen gezahlten Beträge vertreten. Die tatsächlichen Zahlungen wiederum müssen nicht identisch sein mit den erst noch zu ermittelnden Rechtsansprüchen, die im Jahre 1919 bestanden und auf die sich das Ablösungsgebot des Art. 138 Abs. 1 WRV bezieht.

Die Humanistische Union vertritt die Auffassung: Im Jahr 1919 endet – mit der Einführung der Demokratie, der Abschaffung der Monarchie (landesherrliches Kirchenregiment), der damit verbundenen Trennung von Staat und Kirche sowie der vollen Religionsfreiheit – auch die staatliche finanzielle Religionsfürsorge (*cura religionis*) für die Kirchen. An ihrer Stelle wurde 1919 die Kirchensteuererhebung verfassungskräftig garantiert. Die übergangsweise Fortzahlung der Staatsleistungen hatte den Sinn, den Kirchen die Umstellung auf das neue staatskirchenrechtliche System zu erleichtern, solange eine für die Kirchenfinanzierung unerlässliche, funktionierende Erhebung und Verwaltung der Kirchensteuer sich in den Diözesen und Landeskirchen im Aufbau befand (Artikel 173 WRV). Das war Teil des seinerzeitigen Verfassungskompromisses. Dass infolge der pflichtwidrig unterlassenen Grundsatzgesetzgebung des Reiches (und nach 1949 des Bundes) und infolge späterer staatskirchenvertraglicher Festbeschreibung durch die Länder dieser als Übergang gedachte Zustand ein dauerhafter werden würde, lag außerhalb der Intentionen des Verfassungsgebers von Weimar. Da das Verfassungsgebot von 1919 (übergangsweise Weiterzahlung, danach Ablösung, nicht Perpetuierung) bis heute unverändert gilt, entspricht es dem Geist der einschlägigen Vorschrift am ehesten, wenn man annimmt, dass die „übergangsweise“ Weiterzahlung der Staatsleistungen zu einem schwer zu bestimmenden, aber mit Sicherheit längst eingetretenen Zeitpunkt umgeschlagen ist in den Beginn der Zahlung einer Ablösungsentschädigung. Der Übergangszeitraum dürfte spätestens abgelaufen sein, als der (überwiegend staatliche) Kirchensteuereinzug vollständig etabliert und seit der Zeit des Nationalsozialismus auch die Abführung der Kir-

Humanistischen Union abrufbar unter <http://www.humanistische-union.de/themen/srw/finanzen/>. Die Zahlen ergeben sich aus der Tabelle in der **Anlage** zu dieser Stellungnahme.

³ Michael Droege, Vom Beruf unserer Zeit für ein Neues Loccum. Staatsleistungen an die Religionsgemeinschaften in Niedersachsen, Nieders. Verwaltungsblätter 2012 S. 1/4; Johann-Albrecht Haupt, Nichtablösung der Staatsleistungen an die Kirchen. Geschichte eines politischen Versagens, in: Vorgänge Heft 203 (2013) S. 16 – 28.

⁴ Die Rechtsprechung, namentlich das Bundesverfassungsgericht, hatte bisher noch keine Gelegenheit, sich damit näher zu befassen.

⁵ Karl-Hermann Kästner, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Drittbearbeitung (2010), Rz. 597 zu Art. 140 GG; Hans d. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar 11. Aufl. 2011, Art. 138 WRV Rz. 1.

⁶ Stefan Koriath, in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Loseblatt-Kommentar, Bd. VI, Stand: 2/2003, Rz. 12 zu Art. 138 WRV; Axel v. Campenhausen/Heinrich de Wall, Staatskirchenrecht, 4. Aufl. 2006 S. 288; Stefan Mückl, in: Isensee/P. Kirchhof (Hsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VII 3. Aufl. 2009, § 160 Kirchliche Organisation, Rn. 52.

chenlohnsteuer durch den Arbeitgeber realisiert war. Spätestens jetzt hätte die Ablösung (Aufhebung gegen Entschädigung) qua Verfassung stattfinden müssen. Alle danach erfolgten Staatsleistungszahlungen sind daher bereits als „Entschädigungsraten“ anzusehen. Eine Ablösung der historischen Staatsleistungen, selbst gegen volle Entschädigungszahlung (das 25-Fache der Jahreszahlungen), zu Beginn der Bundesrepublik (z.B. im Jahre 1952) hätte damals für die westdeutschen Länder eine Gesamtablösungsentschädigung von (umgerechnet) 1,036 Mrd. Euro ausgelöst.⁷ Dieser Entschädigungsbetrag wäre bereits durch die „Ratenzahlung“ der Staatsleistungen in den Jahren 1953 bis 1966 „abgearbeitet“ gewesen (1,053 Mrd. Euro). Zum Vergleich: der Gesamtbetrag der seit dem zweiten Weltkrieg an die Kirchen gezahlten Staatsleistungen liegt inzwischen (2014) bei 15,8 Mrd. Euro.⁸

Die geschilderte Herangehensweise entspricht im Kern dem Vorschlag, der im Antrag Drs. 18/1258 mit den Gedanken von der „Verrechnung mit den bereits geleisteten Entschädigungszahlungen“ angedeutet ist.⁹

Auch wenn man diesem Vorschlag und den ihm zugrundeliegenden Überlegungen nicht folgen zu können meint und weiter einen Entschädigungsanspruch der Kirchen postuliert, der eine Anrechnung der bisher 95 Jahre lang geleisteten Zahlungen nicht vorsieht, ist die daraus ableitbare Entschädigungssumme keinesfalls eindeutig. Ob es einen vollen Wertersatz für den Vermögensentzug im Zuge der Maßnahmen zur Vermögenssäkularisation von 1803 (und auch früherer Säkularisationen) geben muss oder ob lediglich ein verhandelbarer angemessener Ausgleich zu erfolgen hat, ist in der juristischen Literatur umstritten.¹⁰

Es sprechen gewichtige Gründe dafür, von einem „angemessenen Ausgleich“¹¹ auszugehen und u.a. folgende anspruchshemmende Faktoren zu berücksichtigen:

- Die materielle Basis der evangelischen wie der katholischen Kirche ist gesichert. Beide verfügen über erhebliches Vermögen (Grundvermögen, Geldvermögen), beide sind praktisch schuldenfrei und beide erzielen stetige, laufende Einkünfte aus dem Kirchensteueraufkommen. Demgegenüber befinden sich die zahlungsverpflichteten Länder in einer Verschuldenssituation, welche eine institutionelle Alimentierung derart vermöglicher Religionsgemeinschaften als widersinnig erscheinen lässt.
- Die anspruchsbegründenden historischen Vorgänge liegen weit zurück. Andere Personengruppen, gesellschaftliche Verbände und Institutionen, die ihr Vermögen in der Vergangenheit verloren haben (Krieg, Vertreibung, Zerstörung, Revolutionen), sind

⁷ 25 x 41,432 Mio. Euro (Jahresbetrag aller Staatsleistungen im Jahre 1952)

⁸ Die Zahlen sind aus der als Anlage zu dieser Stellungnahme beigefügten Tabelle errechnet worden.

⁹ So auch der Vorschlag der Humanistischen Union zu einem Ablösungsgesetz, der im Grundrechte-Report 2012 (hrsg. v. T. Müller-Heidelberg u.a.), S. 73/76 f. abgedruckt ist.

¹⁰ Für vollen Wertersatz: *Josef Isensee* in: Listl/Pirson (Hsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1994 S. 1009/1035; *Axel von Campenhausen*, Staatskirchenrecht, 4. Aufl. 2006 S. 287; *Karl-Hermann Kästner*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Drittbearbeitung (2010), Rn. 600 zu Art. 140 GG. Für angemessenen Ausgleich: *Stefan Magen*, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz, Art. 140 Rn. 127; *Ulrich Preuß*, Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz, hrsg. v. Denninger u.a., 3. Aufl. 2001 Art. 140 Rn. 61; *Dirk Ehlers*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar 5. Aufl. 2009, Art. 138 WRV Rn. 4.

¹¹ Selbst das Reichskonkordat von 1933 geht lediglich von einem „angemessenen Ausgleich“ aus (Artikel 18 Absatz 3).

nicht in den Genuss dauerhafter, stetig wachsender staatlicher Unterstützung gekommen. Es ist auch in Kreisen, die den Kirchen nahe stehen, kaum mehr vermittelbar, warum Säkularisationsvorgänge aus fernen Zeiten noch heute zu allgemeinen staatlichen Zahlungspflichten führen sollten. Der Landtagsabgeordnete Daniel Günther (CDU) sprach in der Debatte vom 12.12.2013 zutreffend von den „Uraltbegründungen“ für die Staatsleistungen, von denen er sich lösen möchte (Protokolle der 18. WP, S. 3500).

- Die konfessionelle Homogenität der durch die historischen Ansprüche belasteten steuerzahlenden Staatsbürger besteht, anders als im Jahre 1919, heute nicht mehr. Den beiden begünstigten Kirchen gehören nicht einmal mehr 60 v.H. der Bürger an. Andere Religionsgemeinschaften erhalten keine institutionelle Staatsförderung,¹² von den rd. 35 v.H. Konfessionsfreien ganz zu schweigen.

Es gibt also gute Gründe, von dem Gedanken des vollen Wertersatzes, berechnet mit einem noch festzulegenden Multiplikationsfaktor nach den heute tatsächlich geleisteten Zahlungen, Abstand zu nehmen. Es erscheint sachgerecht, die aufgezeigten Alternativen öffentlich in der Kommission zu erörtern, deren Bildung mit dem Antrag (und dem bereits beschlossenen Änderungsantrag) vorgeschlagen wird.

V.

Der zur Erörterung anstehende Antrag der FDP-Fraktion Drs. 18/1258 wird hier so verstanden, dass es nicht um eine allgemeine Evaluation der Staatskirchenverträge oder gar des Staats-Kirche-Verhältnisses geht, sondern nur um den Bereich der Staatsleistungen (siehe oben Abschnitt II).

Gegen eine allgemeine Evaluation der Staatskirchenverträge oder des Verhältnisses von Staat und Kirchen durch eine Kommission auf *Bundesebene*, wie sie der weiter gefasste Änderungsantrag Drs. 18/1411 der die Regierung tragenden Fraktionen vorsieht, müssten folgende Bedenken geltend gemacht werden:

Es kann hier dahingestellt bleiben, ob – gemessen am Maßstab des Grundgesetzes – die Regelung des Verhältnisses von Staat und Religionsgemeinschaften im Wege von „Staatsverträgen“, die durch die Volksvertretungen durch parlamentarisches Gesetz ratifiziert werden, überhaupt zulässig ist (Stichworte: Verstoß gegen das Demokratieprinzip durch alternativlose, „paktierte“ Gesetze und durch Verträge, die vom Gesetzgeber nicht gekündigt werden können). Denn jedenfalls behandeln die Staatskirchenverträge der Länder, soweit sie nicht ohnehin nur geltendes Verfassungsrecht des Bundes wiederholen, naturgemäß ganz überwiegend Materien, die der ausschließlichen Gesetzgebungs- oder Verwaltungskompetenz der Länder unterliegen (vgl. Art. 137 Abs. 8 WRV i.V.m. Art. 140 GG), also einer Erörterung auf Bundes-

¹² Die finanzielle Förderung der jüdischen Gemeinden durch den Bund und die Länder hat einen besonderen Hintergrund, der mit den Staatsleistungen i.S.v. Art. 138 Abs. 1 WRV in keinem Zusammenhang steht.

ebene sinnvollerweise nicht zugänglich sind.¹³ Daher gehört eine Evaluation, die grundsätzlich im Bereich der mit den Religionsgemeinschaften geschlossenen Verträge nicht minder sinnvoll ist als bei anderen Regelungsmaterien, auf die Ebene der Länder, nicht auf Bundesebene. Zudem ist der Inhalt der Verträge, die verschiedenen Zeitebenen entstammen, bei aller Ähnlichkeit in Teilbereichen doch höchst unterschiedlich. Die Drucksache 18/1258 nebst den Änderungsanträgen der Regierungsfaktionen (Drs. 18/1411) und der PIRATEN-Fraktion (Umdruck 18/2174) sollte zum Anlass genommen werden, im Land Schleswig-Holstein eine Evaluation jedenfalls des Evangelischen Kirchenvertrages von 1957 (und damit zusammenhängend auch des Katholischen Kirchenvertrages von 2009) auf den Weg zu bringen. Dies könnte eine Vorbildwirkung auch für andere Bundesländer entfalten.

VI.

Dem Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN (Umdruck 18/2174) wird, was die Forderungen in seinen Ziffern 1 und 2 angeht, in vollem Umfang zugestimmt. Bund und Länder müssen ihrer verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Ablösung der historisch begründeten Staatsleistungen an die Kirchen endlich nachkommen. Insofern formuliert dieser Antrag nur das, was ohnehin seit 95 Jahren in der Verfassung steht (Art. 140 GG i.V.m. Art 138 Abs. 1 WRV), von den staatlichen Adressaten dieser Verfassungspflicht bisher aber nicht beachtet worden ist.

Ziffer 3 des Antrags nimmt Anregungen des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein auf, die dieser seit 2007 vorgetragen hat (Bemerkungen des LRH 2007 zur Haushaltsrechnung 2005, S. 96-103: Zuschüsse an Kirchen und kirchliche Organisationen). Nachdem die Landesregierung zunächst dieser Anregung gegenüber aufgeschlossen gezeigt hat (Umdruck 16/2934), sind später von ihr dann doch keine Verhandlungen mit den Kirchen über eine Anpassung vertraglich vereinbarter Staatsleistungen geführt worden (Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage des Abg. Patrick Breyer, Drs. 18/109 v. 29.8.2012). Ob die Landesregierung heute mit Aussicht auf Erfolg Gespräche mit der Nordkirche (und der katholischen Kirche) führen könnte über eine einvernehmliche Reduzierung der Zahlungen mit Rücksicht auf die finanzielle Situation des Landes, vermag der Verfasser nicht zu beurteilen. Der Versuch sollte unternommen werden.

Johann-Albrecht Haupt, Hannover

¹³ Die Frage der Staatsleistungen bildet wegen des Erfordernisses eines Ablösungsgrundsatzgesetzes des Bundes eine Ausnahme.

Staatsleistungen Bundesrepublik Deutschland 1949 – 2015, nach Bundesländern

Seit 1949, Gründung der Bundesrepublik Deutschland, wurden an die evangelischen Kirchen und die katholischen Bistümer an Staatsleistungen (Personalzuschüsse und Kirchenregiment) bis 2014 insgesamt **15,8 Mrd. Euro** bezahlt. Die Kirchenbaulasten der Bundesländer sind darin nicht enthalten. Beträge in 1000 €

Jahr	BW	BY	BE	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	Summe
1949		5.363	51		3.218		2.977	6.579	4.395				725		23.308
1950	4.980	8.024	859		3.353		2.987	7.869	4.169				725		32.966
1951	5.370	10.709	931		3.357		3.026	7.912	5.028				725		37.058
1952	5.382	11.952	1.094		4.008		3.090	10.089	5.036				780		41.432
1953	11.392	13.236	1.095		4.008		3.156	10.289	5.357				780		49.313
1954	11.107	13.768	1.242		5.307		3.223	10.801	6.151				799		52.398
1955	11.115	13.631	1.270		5.274		4.529	11.256	6.167				797		54.039
1956	12.635	13.998	1.496		5.003		4.539	11.130	6.482				826		56.110
1957	12.397	14.415	1.784		6.538		4.823	11.471	6.848				838		59.112
1958	12.287	15.482	2.028		6.314		5.310	12.192	7.138				1.673		62.424
1959	13.048	15.866	2.105		6.314		5.310	12.497	7.211				1.672		64.022
1960	14.826	16.084	2.122		6.314		5.672	12.672	7.396	944			1.673		67.703
1961	12.525	18.212	2.122		6.763		5.643	12.855	8.453	1.040			1.945		69.559
1962	17.419	17.825	2.507		7.316		6.066	12.307	9.086	820			1.945		75.292
1963	20.430	18.794	2.690		7.848		6.106	12.307	13.103	910			2.041		84.228
1964	19.309	20.760	2.750		7.809		6.617	12.436	13.920	1.081			2.117		86.798
1965	22.308	22.419	3.100		7.996		12.167	12.467	14.047	756			2.350		97.610
1966	21.701	23.604	3.225		8.878		8.772	12.684	15.473	751			2.612		97.699
1967	25.128	24.271	3.774		9.840		9.190	12.685	16.711	539			2.684		104.824
1968	23.716	24.383	3.837		9.840		9.352	12.869	16.698	540			2.684		103.920
1969	25.629	25.952	3.930		10.234		10.021	12.876	17.273	816			2.778		109.509
1970	31.451	29.396	4.288		10.635		11.266	13.008	18.488	628			3.277		122.437
1971	32.023	31.174	4.668		12.752		11.306	13.847	20.789	644			3.409		130.612
1972	33.890	32.496	5.057		14.692		12.988	14.104	21.935	682			3.998		139.843
1973	38.830	35.980	5.428		14.692		14.085	14.774	21.935	700			4.177		150.600
1974	43.064	39.567	5.860		14.692		16.011	14.941	22.526	632			4.614		161.906
1975	46.508	44.123	6.067		18.080		16.805	15.393	22.526	632			5.208		175.342
1976	50.229	46.411	6.410		19.457		18.724	15.693	22.550	634			5.364		185.471
1977	49.377	50.291	7.062		20.708		19.035	16.120	23.254	939			5.566		192.352
1978	52.081	53.209	7.214		21.602		20.229	16.360	24.747	791			5.741		201.974
1979	54.514	58.272	7.315		22.469		21.184	16.568	25.974	645			6.064		213.005
1980	56.961	60.443	7.376		23.479		21.666	16.776	26.283	567			6.255		219.807
1981	60.545	66.267	7.931		24.980		22.867	17.011	27.465	573			6.702		234.341
1982	61.821	75.908	7.291		26.605		23.543	17.132	27.708	538			6.784		247.331
1983	63.897	68.953	7.303		26.192		24.452	17.224	27.708	531			6.998		243.258
1984	66.453	74.464	7.064		27.648		24.879	17.168	28.753	529			7.209		254.167
1985	65.906	76.287	7.072		26.898		25.177	17.250	29.329	541			7.287		255.747
1986	68.321	60.159	7.286		27.733		25.783	17.275	30.347	529			7.436		244.868
1987	70.712	59.538	7.255		28.565		26.685	19.222	31.119	542			7.726		251.365
1988	73.104	61.494	7.504		29.684		27.592	18.298	32.545	547			8.029		258.796
1989	73.740	62.336	7.538		29.789		28.533	18.387	33.521	561			8.117		262.524
1990	75.153	63.768	7.753		32.955		28.464	18.460	33.419	491			8.219		268.682
1991	80.129	66.030	7.876		31.310		29.148	19.034	34.421	511	11.606		8.663	5.113	293.841
1992	83.319	68.737	8.453	8.436	33.509	396	31.607	19.350	31.936	533	11.606		9.170	5.113	312.165
1993	87.092	72.457	12.056	8.487	35.762	396	32.872	19.756	36.953	553	13.294	17.491	9.768	6.136	353.072
1994	90.579	75.707	11.877	7.593	35.874	472	32.742	20.005	38.810	546	13.294	19.996	10.005	11.248	368.749
1995	88.806	75.689	11.663	7.593	36.059	7.083	34.232	18.918	39.975	539	14.874	19.649	9.870	13.549	378.499
1996	86.980	77.983	12.004	6.074	38.634	7.611	35.351	19.257	41.092	542	15.342	19.451	10.068	14.572	384.961
1997	86.977	78.671	11.550	9.612	37.524	7.903	36.306	19.368	40.851	534	15.492	18.414	10.212	14.976	388.390
1998	88.621	80.662	11.526	9.612	38.131	8.356	35.704	19.644	41.464	543	15.976	19.903	10.499	14.826	395.468
1999	90.968	80.792	11.473	9.516	38.817	8.578	35.916	19.889	42.086	553	16.497	21.865	10.599	15.050	402.598
2000	94.991	82.435	11.516	9.612	39.283	8.864	36.635	19.916	43.370	564	16.672	23.043	11.001	18.135	416.037
2001	99.126	84.058	11.419	9.612	39.756	9.129	37.334	19.746	44.020	574	17.323	23.138	11.145	17.190	423.570
2002	100.009	84.557	11.681	10.333	40.563	9.111	37.580	20.036	44.433	585	18.003	23.024	11.044	18.050	429.009
2003	101.337	86.344	11.600	10.513	41.315	9.332	38.327	20.234	44.943	596	18.500	23.599	11.351	18.180	436.171
2004	96.745	85.247	11.600	10.700	42.081	9.457	37.577	20.234	44.800	603	18.779	24.536	11.275	19.050	432.684
2005	98.841	80.321	11.600	10.750	41.888	9.701	36.570	20.334	44.570	603	18.918	25.358	11.490	18.954	429.898
2006	99.855	80.622	10.534	10.950	41.682	9.546	36.570	20.437	44.570	591	18.918	26.246	11.577	19.200	431.298
2007	97.443	81.343	10.534	11.100	41.682	9.546	37.296	20.525	47.134	598	18.918	24.704	11.104	19.500	431.427
2008	98.969	81.783	10.554	11.100	42.017	9.613	37.400	20.500	47.841	600	19.141	25.181	11.325	18.700	434.719
2009	98.969	86.681	10.583	11.203	43.104	9.798	38.149	20.707	47.841	609	19.649	25.420	11.501	19.100	443.314
2010	102.625	87.230	10.604	11.347	44.218	11.076	39.118	21.024	48.412	610	22.854	28.718	12.000	21.540	461.376
2011	104.104	87.441	10.604	11.492	44.471	11.063	39.196	21.241	50.474	627	21.953	29.350	12.200	21.630	465.846
2012	106.697	87.993	10.714	11.289	45.261	11.464	40.712	21.452	51.700	628	22.388	29.767	12.445	22.300	474.811
2013	107.256	89.877	10.714	11.534	46.137	11.639	40.712	21.565	52.293	637	22.836	30.363	12.693	22.600	481.441
2014	109.458	90.219	10.837	11.791	46.137	11.871	42.512	21.565	52.544	637	23.293	30.972	12.822	23.100	487.758
2015															
Summe 1949-2014	3.771.180	3.452.163	448.326	230.249	1.575.054	192.005	1.443.416	1.067.991	1.805.596	34.989	402.914	553.400	425.176	397.812	15.800.271
2013 pro Kopf in €	10,03	7,17	3,10	4,61	7,60	7,09	5,14	1,21	13,06	0,63	5,50	13,00	4,48	10,11	5,89
Jahr	BW	BY	BE	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	Summe

Recherche: 1949 bis 1989 Carsten und Evelin Frerk, ab 1990 Johann-Albrecht Haupt

Quellen: Haushaltspläne u.a. der jeweiligen Bundesländer seit 1949

Anmerkungen: Baden-Württemberg (BW): 1949 und 1950 nur Haushaltspläne für Baden und Württemberg-Hohenzollern, die in speziellen Landesarchiven lagern.

Nordrhein-Westfalen (NW) 1949 ist eine Interpolation zwischen 1948 und 1950,