



**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 Staatsleistungen an Religionsgesellschaften (Staatsleistungsablösegesetz – StAbLG) BT-Drs. 19/19649**

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

I. Allgemeine Anmerkungen

Der vorliegende StAbLG-Entwurf ist verfassungswidrig. Zum einen geht er über die verfassungsrechtlich 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 Gesetzentwurf den Regelungsspielraum der Länder in unzulässiger Weise reduziert und die dem gesamtstaatlichen Gesetzgeber zukommende Aufgabe, als „ehrlicher Makler“ eine angemessene 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 Staatsleistungen 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 juristischen 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 Ablösung 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 Staatsleitungen 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 Reisgies, „Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf – Zum Grundsätzegesetz ge. Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 S. 2 WRV“ in ZevKR 58, S.

⁹ Reisgies, ebd.

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

¹¹ Reisgies, 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