Ablösung historischer Staatsleistungen an die Kirchen oder Ewigkeitsrente?

von Gerhard Czermak

*Anfragen 200 Jahre nach dem Regensburger Reichsdeputationshauptschluss 1803 *)*

Bekanntlich erhalten die deutschen Großkirchen seit Bestehen der Bundesrepublik alljährlich enorme Geldsummen und andere geldwerte Leistungen, ganz unabhängig von den Kirchensteuern, die nur die formellen Kirchenmitglieder zahlen. Darüber hinaus erzielen die Kirchen Erträge aus enormem Vermögen. Über diese Sachverhalte bestand bisher weitgehende Unklarheit, bis 2002 erstmals Carsten Frerk mit seinem Buch „Finanzen und Vermögen der Kirchen in Deutschland" viel Licht in das Dunkel brachte. Zu dem Gesamtkomplex Staat-Kirchen-Finanzen gehört auch der Teilbereich der Staatsleistungen. Als Thema bekannt sind die Staatsleistungen den Kritikern des bisher praktizierten Staat-Kirche-Verhältnisses vor allem deshalb, weil hier die Missachtung der Verfassung, genauer: des Grundgesetzes (GG) und schon der Weimarer Reichsverfassung (WRV) besonders deutlich ins Auge springt.

Alle Aktionen unter dem Motto „Trennung von Staat und Kirche" enthalten die Forderung nach Abschaffung der Staatsleistungen. Ihr Gegenstand und ihre Bedeutung sind freilich zumindest der breiteren Öffentlichkeit bisher weitgehend unklar. Auch gilt es, die Staatsleistungen mit ihrem historischen Hintergrund und im Zusammenhang der kirchlichen Finanzierungsquellen zu sehen und die hauptsächlichen mit der Ablösungsforderung verbundenen Rechtsfragen zu skizzieren. So soll sich ein Raster als Grundlage für religionspolitische Fragestellungen ergeben.

Es geht hier *nicht um irgendwelche Leistungen*, die der Staat an die Kirchen erbracht hat und noch erbringt, sondern nur um solche, die durch eine verfassungsrechtliche Sondervorschrift geregelt sind. Ausgangspunkt aller Überlegungen ist Art. 138 WRV, der über Art. 140 GG unmittelbar geltendes Verfassungsrecht der Bundesrepublik geworden ist. Art. 138 betrifft das Vermögen der „Religionsgesellschaften", wie es in der Terminologie der WRV heißt. Er bekräftigt die in Art. 137 I WRV verfügte grundsätzliche institutionelle Trennung, d. h. Entflechtung von staatlichen und religiös-weltanschaulichen Organen für den vermögensrechtlichen Bereich. Art. 138 II WRV garantiert als Sondervorschrift zu Art. 14 GG das Eigentum und umfassend das Vermögen der Religionsgemeinschaften. Ausgenommen davon ist die für unsere Überlegungen allein maßgebliche Spezialvorschrift des Art 138 I WRV. Er lautet:

Die auf Gesetz, Vertrag oder auf besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften werden durch die Landesgesetzgebung abgelöst. Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf.

Dass diese 1919 in Kraft gesetzten Anordnungen auch noch heute, nach über 80 Jahren, gültig sind, bestreitet Niemand. Aber völlig ungerührt konstatieren die meisten der Juristen, die sich mit dieser Materie beschäftigen, Folgendes: Da nach 1919 kein Reichsgesetz und nach 1945 kein Bundesgesetz zustande gekommen ist, das Ablösungsgrundsätze für die Länder festlegt, konnten und können die Länder keine Ablösungsgesetzgebung erlassen. Es bleibt daher alles beim Alten, wie seinerzeit die Übergangsvorschrift Art. 173 WRV sogar ausdrücklich bestimmte. Der 1919 bestehende Besitzstand an Staatsleistungen darf bis zur Ablösung nicht angetastet werden. Sollen und müssen demnach diese meist regelmäßigen, jedenfalls wiederkehrenden Leistungen bis zum St.-Nimmerleins-Tag erbracht werden? Denn ein politischer Änderungswille ist nicht ersichtlich. Im Gegenteil, muss man heute fast sagen: Je mehr Menschen aus den großen Kirchen austreten und je weniger die Verbleibenden auch nur die wenigen zentralen Glaubensvorgaben ihrer Konfession akzeptieren, je mehr die lebenspraktische Bedeutung der Kirchen sinkt und je weniger sie als Institutionen gesellschaftlich anerkannt sind, desto größer werden ihre Macht und ihr Einfluss in der Politik- so hat man manchmal den Eindruck.

„Staatsleistungen“ im System der Kirchenfinanzen

Die Bedeutung der historischen Staatsleistungen im Sinn des Art. 138 I WRV relativiert sich unabhängig von ihrer näheren Untersuchung schon angesichts der übrigen Einnahmequellen. Das sind *Kirchensteuern*, d. h. Mitgliedsbeiträge, derzeit zusammen ca. 8-9 Mrd. Euro; *öffentliche Subventionen* für die unterschiedlichsten sozialen, oft auch spezifisch kirchlichen, Zwecke; *Spenden* sowie wie Gebühren und andere *sonstige Einnahmen*; *privatwirtschaftliche Einkünfte* und *Vermögenserträge*. Letztere Erträge dürften erheblich sein, geht es doch um eine große Fülle an Unternehmen, vor allem aber um einen bisher unbekannt riesigen Immobilienbestand. Zusammenfassend kommt Frerk u.a. auf einen kommerzialisierbaren Grund- und Immobilienbesitz von 298 Milliarden DM. Es geht mir dabei nur ganz grob um die Dimension des Vermögens. Gesondert nennen könnte man auch noch die Beträge, die der Staat den Kirchen auf Grund der überaus zahlreichen nach 1919 - zu Recht oder zu Unrecht - geschlossenen *Verträge* und Vereinbarungen schuldet, von denen viele als Staatsgesetze übernommen (transformiert) wurden, aber unterschiedliche Arten von Leistungen betreffen.

Historischer Hintergrund

Die 1919 rechtlich bestehenden, den Staat verpflichtenden und zur Ablösung vorgesehenen SL hatten spezifische historische Entstehungsgründe. Sie waren im Wesentlichen als Ausgleich gedacht für die staatlichen Säkularisationen der Neuzeit, d.h. die Übernahme von kirchlichem Land und Vermögen zum einen durch die reformatorischen Fürstenstaaten und im Zusammenhang mit dem Westfälischen Frieden von 1648, vor allem aber als Folge des Regensburger Reichsdeputationshauptschlusses (RDH) von 1803. Die dort verabschiedete Verfassungsrevolution bedeutete u.a. die Auflösung der historisch ohnehin dem Untergang geweihten geistlichen Staaten und die Bildung moderner und lebensfähiger neuer Staaten, die sich aber weiterhin als christliche Staaten verstanden. Dem gemäß betrachteten sie die auch finanzielle Sorge für die Kirchen als staatliche Aufgabe (cura religionis). Es ging bei den vermögenswerten Zuwendungen um den kirchlichen Unterhalt, insb. Kultus, durch eine Fülle von zweckgebundenen Dotationen. Schon § 35 RDH hatte gefordert,

dass die neuen Landesherren u. a. den Aufwand für Gottesdienst, Unterrichts- und andere gemeinnützige Anstalten übernehmen sowie Pensionen für Geistliche.

Es ging bzw. geht um kirchliche Verwaltungskosten, Ausbildung, Besoldung und Versorgung von Geistlichen, den Gesamtbedarf einzelner Kirchengemeinden oder Landeskirchen und Stiftungen. Die Leistungen konnten erbracht werden in Form von *Geldleistungen* oder *Naturalleistungen* wie Holzreichnissen, Getreidelieferung, Stellung von Messwein und Gegenständen des gottesdienstlichen Bedarfs. Sie konnten nach Umfang genau *festgelegt* oder nach dem jeweiligen *Bedarf* bemessen sein. Noch heute praktisch bedeutsame Bedarfsleistungen sind die von Staat und, insoweit streitig, politischen Gemeinden zu tragenden *Kirchenbaulasten*. Diese werden als dynamische Pflichten angesehen, die an den aktuellen Bedürfnissen auszurichten sind. So soll das Erfordernis, im Zug der Liturgiereform des 2. Vatikanums den Chorraum katholischer Kirchen umzugestalten, von der Baulast gedeckt sein. Wachsender seelsorgerischer Bedarf soll zur Pflicht des Baulastträgers umschlagen, kirchliche Gebäude zu erweitern. Selbst die Neuerrichtung kriegszerstörter Sakralbauten soll zur Baulast gehören. Die Anpassung z. B. von Pfarrerwohnungen an den heutigen Komfort ist zudem Gegenstand von Verträgen. So hat etwa der Freistaat Bayern 1963 mit den beiden großen Kirchen eine Vereinbarung über die Erfüllung der staatlichen Baupflicht an Pfarrgebäuden mit umfangreichen Richtlinien geschlossen. Als Beispiel für die bürokratische Sorgfalt der 26 Paragrafen umfassenden *Baupflichtrichtlinien* sei der Kuriosität halber auf § 11 betreffend Spülklosette hingewiesen. Er enthält in Ziffer vier immerhin die steuersparende Bestimmung: „Abortheizung wird auf Staatskosten grundsätzlich nicht geschaffen und unterhalten.“ Insgesamt wird allgemein von einem Wildwuchs an SL gesprochen, der 1919 bestanden habe.

Allgemeine Rechtsfragen der Weimarer Neuregelung

Die zitierte Regelung der WRV setzt eine im „Normaljahr“ 1919 noch nachweislich mit Rechtsgrund bestehende SL voraus, wobei eine Fülle unterschiedlicher außergesetzlicher Rechtstitel wie landesherrliches Privileg und, insbesondere bei den evangelischen Kirchen, selbst Gewohnheitsrecht in Frage kam. Dass dabei eine bloß tatsächliche Üblichkeit der Leistungserbringung schon wegen der Beweislast allein nicht ausreicht, sollte sich dabei von selbst verstehen, wenn man einmal vom bewährten rechtspolitischen Prinzip des *in dubio pro ecclesia* (im Zweifel für die Kirche) absieht. Dass zu den „Staatsleistungen“ im Sinn des Art. 138 WRV solche des Reichs bzw. Bundes *nicht* gehören, ist unstreitig. Entsprechendes galt 1919 auch für kommunale Leistungen, die aber heute überwiegend trotzdem dazu gerechnet werden, offenbar weil man die Zugrundelegung der heutigen Rechtsposition der Gemeinden für kirchengünstiger hält.

Die oben genannten Beispiele sind solche für *„positive“*, d. h. direkte Staatsleistungen, zu denen möglicherweise noch sog. *negative* Staatsleistungen hinzu kommen. Das sind indirekte Zuwendungen in Form von Steuer- und Gebührenbefreiungen. Diese werden vom Text der WRV zwar nicht erfasst und waren von Anfang an umstritten, werden aber heute von der „herrschenden Meinung“ (h. M.) ebenfalls als grundsätzlich garantiert angesehen. Sie kann sich auf das Reichsgericht berufen, das über den Wortlaut hinaus 1931 folgende Meinung vertrat: Wenn der Staat ohne Befreiung gehalten gewesen wäre, an die Kirchen stattdessen entsprechende Leistungen zur Bestreitung ihrer Bedürfnisse zu erbringen, müsse er sie gewähren. Die vom BVerfG noch nicht entschiedene

Frage der Verfassungsresistenz negativer Staatsleistungen dürfte derzeit unabhängig vom Vorrang des Ablösungsgebots vor der provisorischen Bestandssicherung schon deswegen keine praktische Rolle spielen, weil unsere Steuergesetze die Kirchen ohnehin in größtmöglichem Umfang begünstigen. Und natürlich dürfen sie das, wenn vergleichbare Vereinigungen vom Leistungsstaat für vergleichbare Zwecke ebenfalls Steuervergünstigungen erhalten.

Sehr fraglich erscheint, ob die für die Jahre nach 1919 sicherlich bestehende, als *vorläufige Bestandssicherung* wirkende Nichtexistenz einer reichsrechtlichen Ablösegesetzgebung selbst heute noch eine *Sperrwirkung* zu Gunsten der abzulösenden Staatsleistungen entfalten kann. Denn angesichts des erstaunlichen, über 80 Jahre währenden Verfassungsverstoßes und einer nicht absehbaren Mehrheit für ein Bundesgesetz kann doch der - letztlich zuständige - *Landesgesetzgeber* heute wohl nicht mehr gehindert sein, eine gesetzliche Ablösung etwa noch bestehender Staatsleistungen *einseitig* zu beschließen. Dass eine *Ablösung in staatlich-kirchlichem Konsens* grundsätzlich stets zulässig ist, dürfte unbestritten sein. Eine konsentierte Ablösung bzw. Bereinigung des Wustes alter tatsächlicher oder vermeintlich bestehender Rechte ist nach 1949 in großem Umfang auch schon erfolgt. Das geschah insbesondere durch vertragsrechtlich vereinbarte Pauschalzahlungen, aber auch Verrentungen, bei denen unpraktikable alte Leistungen durch neue Geldrenten ersetzt wurden.

Die Verrentung wirft die bekannte *Frage der Zulässigkeit der Neubegründung von Staatsleistungen* auf. Dabei geht es - wohlgemerkt - nicht um Zuschüsse, d. h. Subventionen, die der moderne Leistungsstaat natürlich grundsätzlich an alle möglichen Vereinigungen und Institutionen, auch Religionsgemeinschaften, vergeben kann. Die Neubegründungsproblematik betrifft nur die altrechtlichen Staatsleistungen gem. Art. 138 WRV. Die Rechtsliteratur räumt heute zunehmend ein, dass *die Zulassung neuer* Staatsleistungen *als Ersatz für alte den Sinn der Vorschrift auf den Kopf stellen würde:* Die WRV wollte die endgültige Abwicklung, und sei es in Ratenzahlungen. Es ging also um eine Institutsliquidation, um die Trennung Staat - Religion auch finanziell zu vollziehen. Auch der Wortlaut des Art. 138 I WRV gibt keinen Anhaltspunkt für Aufweichungen des Verfassungsgebots. Folgt man dem, so *verstoßen zahlreiche Regelungen in Staat-Kirche-Verträgen*, die ja jeweils in Landesgesetze „transformiert“ wurden, *gegen das GG*, insbesondere auch in den neuen Bundesländern. Aber in der Vertragsmaterie hat ja der Grundsatz „Im Zweifel für die Kirche“ einen geradezu klassischen Standort.

Finanzielle Bedeutung der Ablösungsfrage und Ergebnis

Geht man davon aus, dass die Länder trotz der schon angeschnittenen Problematik zumindest heute berechtigt sind, eigenständige Ablösungsgesetze zu erlassen, so stellt sich die Frage nach dem *mutmaßlichen Umfang von berechtigten kirchlichen Forderungen*. Wenn hierzu etwa der Leiter des kirchenrechtlichen Instituts der EKD, Prof. von Campenhausen, meint, eine einmalige Ablösungszahlung würde den Bundesländern Unmögliches abverlangen, so dass Geldrenten erforderlich seien, so kann man das getrost als Abschreckungspropaganda einstufen. Die bahnbrechende Untersuchung von Carsten Frerk „Finanzen und Vermögen der Kirchen in Deutschland“ (2002) kommt ausweislich der Haushaltspläne der Länder (ausgenommen die nicht einschlägigen Länder Bremen und Hamburg) zu einem *Betrag von insgesamt knapp 912 Millionen DM*, die *im Jahr 2000*

an Staatsleistungen gezahlt wurden. Davon entfallen knapp 186 Mill. auf Ba-Wü und knapp 161 Millionen auf Bayern. **Die katholische Kirche erhielt in Bayern 121 Millionen als historische Staatsleistungen, die ausschließlich kircheninterne Zwecke betreffen.** Den größten Teil machten Gehälter, Gehaltszuschüsse und Pensionen für Seelsorgegeistliche, Bischöfe, Generalvikare, Bischofssekretäre, Erzieher an Priester- und Knabenseminaren u.a. aus. Ein einschlägiges bayerisches Gesetz stammt aus dem Jahr 1925 und heißt: „Gesetz über die Bezüge der Erzbischöfe, Bischöfe und Mitglieder der Domkapitel sowie über die Zuschüsse zum Personalaufwand des Landeskirchenrats“. Es wird mit ergänzenden Verordnungen laufend aktualisiert.

Aber selbst in Bayern und Baden-Württemberg sind die aktuell bezahlten Beträge nur ein kleinerer Bruchteil des Gesamthaushalts, so dass selbst bei dieser kirchengünstigen Basis *von einer Überforderung durch eine Gesamtablösung keine Rede sein kann*. Dabei ist nicht zu vergessen, dass die Länder für die Kirchen ja im übrigen zusätzlich ein Vielfaches der für Staatsleistungen aufgewendeten Beträge anderweitig zahlen. **Carsten Frerk kommt unter Bezugnahme auf das Statistische Bundesamt für den 1.1.1999 auf nicht weniger als 7,438 Milliarden DM Länderzahlungen an die großen Kirchen**, soweit diese Zahlen überhaupt zugeordnet werden konnten. Für die Ablösung der Staatsleistungen könnten im übrigen Jahresraten festgelegt werden, die allenfalls dieselbe Höhe wie die bisherigen Zahlungen aufweisen, aber in absehbarer Zeit ein endgültiges Ende fänden.

Es kommt hinzu, dass nichts für die - gern vertretene - Ansicht spricht, es müsse bei einer Ablösung volle Wertentschädigung geleistet werden. Nach richtiger Ansicht kann nur ein *angemessener Ausgleich* gefordert werden, und auch das nur, wenn eine Rechtspflicht nach über 80 Jahren überhaupt noch besteht. Selbst dann wären *Umstände zu berücksichtigen, die die Entschädigungshöhe mindern*. So besteht ein Gerechtigkeitsdefizit. **Heribert Prantl stellte 1995 zu Recht fest: „Wer vor 190 Jahren von Napoleon enteignet wurde, ist...weit besser dran als derjenige, dem dies vor 40 Jahren durch die Sowjets geschah. Die einen werden bis heute üppig entschädigt, die anderen müssen sich mit allgemeinem Bedauern trösten.“** Hierzu ist zu bedenken: Zum einen war die Säkularisierung geistlicher Herrschaftsgebiete 1803 historisch zwangsläufig und Basis für moderne Staaten. Zum anderen zogen die Kirchen aus den Umwälzungen auch Vorteile, nämlich eine Entfeudalisierung des Klerus und einen enormen Aufschwung des innerkirchlichen Lebens. Dabei wäre noch ganz der Umstand beiseite gelassen, dass die Kirchen - ich zitiere aus einer juristischen Festschrift - „nicht unbeträchtliche Vermögensmassen aufgrund von Umständen erworben haben, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen schlichtweg unvereinbar sind, weshalb sie für deren Verlust redlicherweise keinen Ausgleich verlangen können“. Wie viel bleibt nach allem heute noch billiger Weise zu entschädigen?

Weiter ist zu berücksichtigen: *Die deutschen Kirchen haben seit 1949 in riesigem Umfang allgemeine Förderung mit öffentlichen Finanzmitteln erhalten*, die zum Teil eindeutig verfassungswidrig war und ist, zum Teil rechtlich nur schwer zu rechtfertigen und zum Teil ohne besonderen Grund sehr üppig ausgefallen ist. Die *fehlende Gleichbehandlung* von kleineren religiös-weltanschaulichen Vereinigungen ist dabei ebenfalls jeweils ein Verfassungsverstoß. Ich erinnere an die problematische Finanzierung der Militär- und Anstaltsseelsorge, weitere Maßnahmen der cura religionis wie die großzügige öffentliche Finanzierung von Kirchentagen, von Priesterseminaren, die üppige Aus-

stattung theologischer Fakultäten weit über die Erfordernisse der Religionslehrerausbildung hinaus, die Konkordatslehrstühle, die erheblichen Beiträge zur kirchlichen Auslandsmission, die Finanzierung des christlichen Lebenskundlichen Unterrichts in der Bundeswehr usw. So gesehen *fehlt es an jeglicher Legitimation für die zusätzliche weitere Erbringung von historischen Staatsleistungen*.

Seit über 80 Jahren haben die Kirchen Leistungen erhalten, die insgesamt weit über das hinaus gehen, was bei einer ordnungsgemäßen Ablösung i. S. des Art. 138 WRV seinerzeit erwartet werden konnte - vielleicht der 10- oder 15-fache Jahresbetrag. Man darf sich daher wundern, mit welcher Kühnheit die immer noch wohlhabenden Kirchen ihre Positionen selbst hinsichtlich der relativ nebensächlichen historischen Staatsleistungen mit Zähnen und Klauen verteidigen. Insbesondere zahlreiche bayerische Gemeinden lassen sich trotz aller Finanznöte und Verschuldung noch von den Kirchen wegen alter, im Einzelfall ganz erheblicher Kirchenbaulasten in Anspruch nehmen, obwohl selbst das BVerwG solche kommunalen Leistungen schon 1967 für ungerechtfertigt erachtet hat. Aber auch Dauerschuldverhältnisse können erlöschen, und so ziemlich alle Staatsleistungen dürften durch die zeitliche Dauer der Zahlungen längst abgegolten sein. *Der missachtete Verfassungsauftrag zur Ablösung der historischen Staatsleistungen ist daher in eine Pflicht zur Einstellung dieser Leistungen umgeschlagen*. Allenfalls wäre - obwohl verfassungs- und haushaltsrechtlich nicht unproblematisch - im Hinblick auf die bisherige Praxis daran zu denken, aus Kulanz eine knapp befristete Auslaufregelung zu gewähren.

Schlussüberlegungen

Die Kirchen sollen und können ihre ureigenen Angelegenheiten auch finanziell selbst vollständig regeln, wie alle anderen gesellschaftlichen Verbände auch. Zuschüsse des Leistungsstaats können ihnen unabhängig davon wie Subventionen an andere Leistungsträger auch gewährt werden. Es ist aber nicht Aufgabe des religiös-weltanschaulich neutralen Staats, einseitig Religionsfürsorge zu betreiben. Eine weitere konsequente Missachtung des Verfassungsauftrags ist nicht geeignet, das ohnehin allgemein angeschlagene Rechtsbewusstsein zu stärken. Die Religionsfreiheit darf nicht weiterhin als Sonderrecht für die Großkirchen und zu Lasten anderer Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften instrumentalisiert werden. *Es gibt weder eine Legitimation, noch einen rechtlichen Grund zur weiteren Erbringung von Staatsleistungen*. Vielmehr besteht auch insoweit politischer Handlungsbedarf: nicht *gegen* die Kirchen, die ja Mitträger unserer Demokratie sind, sondern *für* die Einhaltung der Rechtsordnung durch religiös-weltanschauliche Gleichberechtigung.

Literaturauswahl

Brauns, Hans-Jochen, Staatsleistungen an die Kirchen und ihre Ablösung, Berlin 1970 (krit., aber anerkanntes Standardwerk)

v. Campenhausen, Axel, Staatskirchenrecht, 3. A. 1996, 325-336

Czermak, Gerhard, Das Religionsverfassungsrecht im Spiegel der Tatsachen, ZRP 2001, 565-570

Czermak, Gerhard, Rechtsnatur und Legitimation der Verträge zwischen Staat und Religionsgemeinschaften, Der Staat 2000, 69-85

Frerk, Carsten, Finanzen und Vermögen der Kirchen in Deutschland, Aschaffenburg 2002, 435 S. (grundlegend; zahlr. Tabellen)

Isensee, Josef, Staatsleistungen an die Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Hdb. des Staatskirchenrechts, Bd. 1, 2. A. 1994, 1009-1063

Renck, Ludwig, Die unvollkommene Parität, DÖV 2002, 56-67 (62 ff.)

Renck, L., Kommunale Kirchenbaulastverträge und der Wegfall der cura religionis, DÖV 2001, 103-109

Renck, Ludwig, Nochmals: Bestandsprobleme kommunaler Kirchenbaulastverträge, BayVBl 2001, 513-518 (zu Germann, BayVBl 1998, 422 ff.)

Wolff, Heinrich Amadeus: Ablösung der Staatsleistungen an die Kirche, ZRP 2003, 12-14

**) Der Text ist der Vortrag des Verfassers auf einem Symposium der Humanistischen Union, am 6. 4. 2003, zum 200. Jahrestag des Reichdeputationshauptschlusses.*

© Dr. Gerhard Czermak