

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Roman Johannes Reusch, Volker Münz, Stephan Brandner, Jürgen Braun, Marcus Bühl, Matthias Büttner, Joana Cotar, Dr. Gottfried Curio, Siegbert Droese, Dr. Michael Esendiller, Dr. Götz Frömming, Dr. Axel Gehrke, Wilhelm von Gottberg, Armin-Paulus Hampel, Dr. Roland Hartwig, Udo Theodor Hemmelgarn, Martin Hess, Dr. Heiko Heßenkemper, Karsten Hilse, Nicole Höchst, Martin Hohmann, Johannes Huber, Stefan Keuter, Jörn König, Rüdiger Lucassen, Andreas Mrosek, Frank Pasemann, Tobias Matthias Peterka, Paul Viktor Podolay, Jürgen Pohl, Uwe Schulz, Thomas Seitz, Martin Sichert, Detlev Spangenberg, Dr. Dirk Spaniel, René Springer, Dr. Harald Weyel, Dr. Christian Wirth und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistungen an Religionsgesellschaften (Staatsleistungsablösungsgesetz – StAbiG)

A. Problem

Die deutschen Bundesländer zahlen sogenannte Staatsleistungen an Kirchen und andere Religionsgesellschaften. Allein im Jahr 2018 beliefen sich diese Leistungen auf etwa 540 Millionen Euro. Staatsleistungen sind fortlaufende, regelmäßig wiederkehrende Leistungen auf Grund dauerhafter, vor Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung begründeter Rechtspflichten (BayVGH, BayVBl 1987, 725), und zwar auf Landes-, nicht auf Reichsebene (BVerfG, NVwZ 2001, 318; BVerfG, NVwZ 1996, 787). Jeder Bürger, unabhängig davon, ob er Mitglied in einer Konfession ist oder nicht, kommt für diese Leistungen an die Kirchen auf. Der Ursprung dieser Zahlungsmodalitäten geht im Wesentlichen zurück auf den Reichsdeputationshauptschluss von 1803, gemäß welchem die deutschen Regenten eine Entschädigung für Gebietsabtretungen links des Rheins an Frankreich aus Kirchenbesitz erhielten. Um wiederum diese Enteignungen zu entschädigen, zahlen die Bundesstaaten bzw. die heutigen Länder seit dieser Zeit u.a. die Gehälter der Bischöfe (sog. positive Staatsleistungen oder auch Dotationen genannt). Diese Kosten werden auch in Zukunft weiterhin steigen, weil sich die Bezahlung der Bischöfe an den gesetzlichen Regelungen des Bundesbesoldungsgesetzes orientiert und dieses sieht regelmäßige Besoldungsanpassungen vor.

Weiter hat der Staat die Kirchen von allen Steuern befreit: Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer, Vermögensteuer, Gewerbesteuer, Grundsteuer, Grunderwerbsteuer, Erbschaftsteuer, Schenkungsteuer, Umsatzsteuer, Zinsabschlagsteuer bzw. Kapitalertragsteuer, Solidaritätszuschlag usw. Auch wird die Kirchensteuer in

voller Höhe von der Steuer abgezogen, wodurch dem Staat laut dem Subventionsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2010 jährliche Einnahmen von etwa 2,79 Milliarden Euro entgehen. Weiter sind die Kirchen von den Gerichtskosten-gebühren in allen Zivilverfahren sowie von Beurkundungs- und Beglaubigungs-gebühren befreit. Diese negativen Staatsleistungen (BVerfGE 19, 13 ff.; BVerwG, NVwZ 1996,786) führen insgesamt nach Untersuchungen von Frerk zu Mindereinnahmen des Staates von 10,2 Milliarden Euro jährlich (Ferk, Carsten, Finanzen und Vermögen der Kirchen, Alibri-Verlag, Aschaffenburg, 2002).

Die Entflechtung der finanziellen Beziehungen von Staat und Kirche wurde trotz ausdrücklichem und unbedingtem Verfassungsauftrag bis heute nicht vorgenommen. Bereits die Weimarer Reichsverfassung (WRV) hat mit Artikel 138 Abs. 1 WRV im Jahre 1919 eine Pflicht zur Ablösung von Staatsleistungen vorgeschrieben: „Die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften werden durch die Landesgesetzgebung abgelöst. Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf.“ Artikel 138 Absatz 1 WRV ist gemäß Artikel 140 des Grundgesetzes (GG) Bestandteil des Grundgesetzes und damit geltendes Verfassungsrecht. Diese Grundsätze für die Ablösung sind vom Deutschen Bundestag aufzustellen. Nach dem Willen des Verfassungsgebers soll das Rechtsinstitut der Staatsleistungen mit dem Ziel der Entflechtung der Vermögensverhältnisse von Staat und Kirchen abgelöst werden. Dem wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf entsprochen.

B. Lösung

Zur Lösung des beschriebenen Problems soll durch ein Grundsätzegesetz die Ablösung der jährlichen Staatsleistungen erreicht werden.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Die Länder werden nicht mit Kosten belastet, sondern vielmehr in Zukunft durch den Wegfall der Staatsleistungen entlastet.

**Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze zur Ablösung der
Staatsleistungen an Religionsgesellschaften
(Staatsleistungsablösungsgesetz – StAbIG)**

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Ablösung der Staatsleistungen

(1) Die Länder sind verpflichtet, bis zum 31.12.2021 Landesgesetze zur Ablösung der auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Ansprüche der Religionsgesellschaften auf Staatsleistungen im Sinne des Artikels 140 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 138 Absatz 1 der deutschen Verfassung vom 11. August 1919 nach den Grundsätzen des Absatzes 2 zu erlassen.

(2) Gegenstand der Ablösung sind sämtliche Leistungspflichten der Länder an die Religionsgesellschaften, die bei Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung am 4. August 1919 wirksam gewesen sind und im Geltungsbereich des Grundgesetzes weiter bestehen. Leistungen der Kommunen stellen auch Staatsleistungen dar und sind Gegenstand der Ablösung.

(3) Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften werden längstens bis zum 31.12.2026 gewährt. Mit den bis dahin noch zu zahlenden Leistungen sind die Leistungspflichten der Länder nach Absatz 2 abgegolten.

§ 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 28. Mai 2020

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Ziel der Regelung ist die Erfüllung des in Artikel 138 Absatz 1 WRV normierten Verfassungsauftrages, womit die Entflechtung der Vermögensverhältnisse von Staat und Kirchen erreicht werden soll. Gleichzeitig soll eine Entlastung der Haushalte der Länder erreicht werden.

Unabhängig davon, dass die Regelung zur Erfüllung des Verfassungsauftrages nach Artikel 138 Absatz 1 WRV notwendig ist, muss auch unserer pluralistischen Gesellschaft, die gerade von der Bundesregierung so vehement propagiert wird, Rechnung getragen werden. Es gibt weder einen sachlichen noch einen politischen Grund für eine derartige historische Privilegierung der römisch-katholischen und der in der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) zusammengefassten evangelischen Landeskirchen. Ganz im Gegenteil ist die Notwendigkeit der Abschaffung der Staatsleistungen mit Blick auf den Gleichheitsgrundsatz angezeigt. Die Beibehaltung der Staatsleistungen würde eine Diskriminierung der Freikirchen und anderer Religionsgesellschaften bedeuten.

Die Staatsleistungen werden aus dem allgemeinen Steueraufkommen bestritten. Damit werden sie auch von dem Teil der Bevölkerung getragen, der keiner der beiden christlichen Großkirchen angehört. Ende 2018 gehörten rund 56 Prozent der Bevölkerung in Deutschland einer christlichen Kirche an, darunter machen die Mitglieder der römisch-katholischen Kirche und der EKD zusammen rund 53 Prozent der Bevölkerung aus. Rund 47 Prozent der Bevölkerung gehören somit den Großkirchen nicht an. Sie gehören entweder einer anderen christlichen Konfession oder einer anderen Religion an oder sie sind religionslos (www.ekd.de/ekd_de/ds_doc/Gezaehlt_zahlen_und_fakten_2019.pdf).

Die aktuellen Zahlen der (positiven) Staatsleistungen werden in den jeweiligen Länderhaushalten ausgewiesen. Insgesamt beläuft sich ausweislich der Haushalte der Länder das Aufkommen zur Förderung von Religion und Weltanschauung auf etwa 538 Millionen Euro (ohne Steuersubventionen) (vgl. www.staatsleistungen.de/thema/staatsleistungen). In Relation zu den Gesamteinnahmen der Kirchen machen die Staatsleistungen nur einen sehr geringen Anteil aus. Allein die Einnahmen aus der Kirchensteuer beliefen sich im Jahr 2017 auf 12,1 Milliarden EUR (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/12520/umfrage/kirchensteuer-einnahmen-in-deutschland/>). Die Kirchensteuer, die die Finanzbehörden als kostenpflichtige Dienstleistung für die Kirchen einziehen, wird durch dieses Gesetz nicht berührt.

Die Erfüllung des seit 100 Jahren bestehenden Verfassungsauftrages nach § 138 Absatz 1 WRV ist nach über 200 Jahren gezahlter Staatsleistungen nunmehr angezeigt.

Es geht mit der Ablösung der Staatsleistungen nicht darum, die Kirchen zu schwächen. Es geht um eine Entflechtung von Staat und Kirche bzw. um die Entweltlichung der Kirche, wie sie Papst Benedikt XVI in seiner Freiburger Rede im Jahr 2011 gefordert hatte: „Das missionarische Zeugnis der entweltlichten Kirche tritt klarer zutage. Die von ihrer materiellen und politischen Last befreite Kirche kann sich besser und auf wahrhaft christliche Weise der ganzen Welt zuwenden, wirklich weltoffen sein.“ (vgl. www.faz.net/aktuell/politik/papstbesuch/papst-benedikt-xvi-die-entweltlichung-der-kirche-11370087.html). Begünstigt durch die – trotz Mitgliederrückgangs – nach wie vor gute Finanzausstattung infolge des allgemein gestiegenen Einkommensteueraufkommens können sich die Kirchen auch Aufgaben zuwenden, die mit ihrem eigentlichen Auftrag nichts zu tun haben. So kann sich zum Beispiel die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) ein Gender-Institut leisten. Eine Konzentration auf das Eigentliche wäre zum Vorteil für die Kirchen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Wesentlicher Inhalt des Entwurfs ist der Erlass des Grundsatzgesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen an Religionsgesellschaften. Mit diesem Gesetz sollen einheitliche Grundsätze für die durch die Länder zu regelnde Ablösung aufgestellt werden.

III. Alternativen

Es gibt weder Initiativen der Länder noch aus der Mitte des Deutschen Bundestages.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt für die hier vorgesehenen Änderungen aus den Kompetenztiteln des Artikels 138 Absatz 1 Satz 2 WRV in Verbindung mit Artikel 140 GG.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

Durch das Grundsatzgesetz zur Ablösung von Staatsleistungen an Religionsgesellschaften wird die Zahlung von Staatsleistungen nach dem 31.12.2026 endgültig beendet und der seit einhundert Jahren bestehende Verfassungsauftrag erfüllt.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Ablösung der Staatsleistungen):

Absatz 1

Die Vorschrift bestimmt, dass die Länder bis zum 31.12.2021 Landesgesetze zur Ablösung der auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Ansprüche der Religionsgesellschaften auf Staatsleistungen im Sinne des Artikels 140 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 138 Absatz 1 der deutschen Verfassung vom 11. August 1919 nach den Grundsätzen des Absatzes 2 zu erlassen haben.

Absatz 2

Der Absatz definiert den Gegenstand der Ablösung. Gegenstand der Ablösung sind auch die Leistungen der Kommunen. Ob die Leistungen der Kommunen zu den Staatsleistungen zu zählen sind, ist in der wissenschaftlichen Literatur umstritten. In der Weimarer Zeit wurde nicht zwischen Staat und Kommunen unterschieden, weshalb man die Leistungen der Kommunen auch ursprünglich nicht zu den Staatsleistungen rechnete. Nach heute herrschender Meinung sind die Kommunen wegen ihrer Eigenschaft als Träger mittelbarer Staatsgewalt in den Schutz des Art. 138 Abs. 1 WRV einzubeziehen (v. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 4. Aufl. 2006, S. 283; Isensee, in: Listl/Pirson (Hrsg.), HdbSt-KirchR, 1994, § 35, S. 1031 f.; Korioth, in: Maunz-Dürig, GG-Kommentar, Bd. VI, 2003, Art. 138 WRV Rn. 7; Germann, in: Epping/Hillgruber, GG Kommentar, 2009, Art. 140 Rn. 121.6). Dieser Auffassung ist zuzustimmen. Bundesstaatsleistungen werden nicht von der Ablösung erfasst.

Absatz 3

In Absatz 3 ist die Aufhebung der Staatsleistungen geregelt.

Die Frage, ob und in welcher Höhe eine Entschädigung zu zahlen ist, ist in der wissenschaftlichen Literatur umstritten.

„Ablösung“, so wird vertreten, bedeute die Aufhebung der wiederkehrenden Zahlungspflicht gegen eine einmalige Entschädigung ihres wirtschaftlichen Werts (Germann, in: Epping/Hillgruber, GG Kommentar, 2009, Art. 140, Rn. 123). Daraus wird teilweise gefolgert, dass eine entschädigungslose Aufhebung der Staatsleistungen dem Ablösungsgebot widerspricht (so Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages in seinem Gutachten „Staatsleistungen an die Kirchen und Religionsgemeinschaften“, Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 110/10 vom 19.04.2010, S. 7). Ein anderer Teil der Fachliteratur geht davon aus, dass der Staat die Kirchen mit den seit nunmehr über 200 Jahre lang geleisteten Zahlungen bereits vollständig für die verstaatlichten Güter entschädigt hat (Czermak in DÖV 2004, 110; Sailer in ZRP 2001, 80, 81). Dieser Rechtsauffassung ist unter folgenden Gesichtspunkten zuzustimmen.

Das aufgrund der Enteignungen erlittene Unrecht ist durch die seit 1803 erfolgten Staatsleistungen abgegolten: Allein seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes sind den Kirchen 17,3 Milliarden Euro zugeflossen. Von den Befürwortern der Zahlung einer Entschädigungssumme werden Ablösungsentschädigungssummen benannt, die das 20- oder gar 40-fache der jährlichen laufenden Zahlungen umfassen. Diese Summen sind – unabhängig von dem fehlenden Sachgrund – noch nicht einmal ansatzweise substantiiert. Es existiert keine Gesamtübersicht über den Bestand an Staatsleistungen und ihren Wert. Die Haushaltspläne sind nur begrenzt aussagekräftig (Sailer, Die staatliche Finanzierung der Kirchen und das Grundgesetz, ZRP 2001, 80 (81); Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages „Staatsleistungen an die Kirchen und Religionsgemeinschaften“ vom 19.04.2010 – WD 3 – 3000 – 110/10).

Ein Recht auf Entschädigung lässt sich auch nicht aus Artikel 4 Absatz 2 GG herleiten. Die Religionsausübung der Kirchen ist allein aufgrund ihres umfangreichen Vermögens gewährleistet. Nach Recherchen von Frerk beträgt das gesamte Kirchenvermögen (Grund, Boden, Immobilien, Beteiligungen, Aktien, Geldvermögen) 502 Milliarden Euro (Ferk, Carsten, Finanzen und Vermögen der Kirchen, Alibri-Verlag, 2002). Hierbei handelt es sich um keine abschließende Berechnung der Vermögen, weil beide Kirchen ihre Vermögen nicht vollständig öffentlich machen. Es ist daher davon auszugehen, dass beide Kirchen über weitaus höheres Vermögen verfügen, als bislang bekannt ist.

Schließlich ist auch zu berücksichtigen, dass die Staatsleistungen für die Religionsgesellschaften nicht die einzige Einnahmequelle darstellen: Die Kirchensteuer, freiwillige Kirchenbeiträge und Vermögenserträge sowie alle sonstigen Zuweisungen, insbesondere Subventionen und Kostenerstattungen durch Staat und Kommunen für die Erbringung von karitativen und anderen gesellschaftlich relevanten Leistungen, werden von der vorliegenden Regelung nicht angetastet. Das Recht, Spenden zu akquirieren, bleibt den Religionsgesellschaften ebenfalls weiter möglich. Allein die Kirchensteuereinnahmen betragen im Jahr 2017 für die katholische Kirche 6,43 Milliarden Euro und für die evangelische Kirche 5,67 Milliarden Euro (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/12520/umfrage/kirchensteuer-einnahmen-in-deutschland/>). Im Ergebnis bilden die Staatsleistungen nur wenige Prozent (2,6 Prozent, vgl. Gutachten Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages „Finanzen und Vermögen der Kirchen in Deutschland. Rahmenbedingungen, Daten, Reformoptionen.“, WD 10 – 3000 – 090/14 – vom 18.11.2014, S. 9) der laufenden Einnahmen der Kirchen.

Als Anspruchsgrundlage für die Leistung einer Entschädigung für die katholische Kirche käme vorliegend Artikel 18 des Konkordats zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich vom 20. Juli 1933 (Reichskonkordat) in Betracht. Artikel 18 des Reichskonkordats hat folgenden Wortlaut:

„Falls die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die katholische Kirche abgelöst werden sollten, wird vor der Ausarbeitung der für die Ablösung aufzustellenden Grundsätze rechtzeitig zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Reich ein freundschaftliches Einvernehmen herbeigeführt. Zu den besonderen Rechtstiteln zählt auch das rechtsbegründete Herkommen. Die Ablösung muß den Ablösungsberechtigten einen angemessenen Ausgleich für den Wegfall der bisherigen staatlichen Leistungen gewähren.“

Nach herrschender Meinung unterliegen Konkordate mit der katholischen Kirche dem Völkerrecht. Sie sind, obwohl der Heilige Stuhl ein atypisches Völkerrechtssubjekt ist, vergleichbar mit völkerrechtlichen Verträgen zwischen Staaten. Das Reichskonkordat könnte daher grundsätzlich einseitig aufgehoben werden, entweder durch Kündigung oder durch Rücktritt vom Vertrag wegen grundlegender Änderung der Umstände (*clausula rebus sic stantibus*). Ob die Voraussetzungen einer solchen einseitigen Beendigung hier vorliegen, kann dahingestellt bleiben, weil Erfüllung eingetreten ist und damit die Pflicht zur Leistung eines angemessenen Ausgleichs für den

Wegfall der bisherigen staatlichen Leistungen aus Artikel 18 des Reichskonkordats erloschen ist. Die Religionsgesellschaften werden für die Enteignungen bereits seit über 200 Jahren entschädigt. Wegen dieser immensen Leistungsdauer ist davon auszugehen, dass der Gesamtwert der bisher bezahlten Staatsleistungen den Wert der enteigneten Güter bei Weitem übersteigt und somit ein „angemessener Ausgleich für den Wegfall der bisherigen staatlichen Leistungen“ längst vorliegt.

Staatsleistungen an Kirchen und Religionsgesellschaften werden noch bis zum 31.12.2026 durch die Länder gewährt. Nach heutigem Stand werden sich diese noch zu zahlenden Leistungen auf insgesamt über 3,5 Milliarden EUR belaufen. Bis zum Auslaufen der Staatsleistungen am Ende des Jahres 2026 erhalten die betroffenen Religionsgesellschaften ausreichend Planungssicherheit.

Nach alledem gibt es keinen Rechts- und Sachgrund, weiter an der Zahlung der Staatsleistungen festzuhalten.

Zu § 2 (Inkrafttreten):

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

