

## Hintergrundpapier zum Antrag „Staatsleistungen in Hessen beenden!“ für die LMV am 26.09.2015 in Limburg

Es gibt verschiedene Aspekte, die in der Begründung des LMV-Antrags nur angerissen werden und daher in diesem Hintergrundpapier näher erläutert werden sollen.

### 1. Staatsleistungen – warum?

Bei der historischen Begründung der Staatsleistungen im Sinne des LMV-Antrags wird klassischerweise die Enteignung kirchlichen Vermögens genannt und als Ereignis häufig der sogenannte Reichsdeputationshauptschluss von 1803 ins Feld geführt. Hierzu kann man diverse kritische Einwendungen erheben, die ob der komplexen, vielschichtigen und Jahrhunderte zurückreichenden Verflechtung von weltlicher (bzw. säkularer) und kirchlicher (bzw. religiöser) Sphäre im Rahmen einer Antragsbegründung nur Stückwerk sein können. Gleichwohl sollten gewichtige Aspekte hier zumindest ansatzweise beleuchtet werden:

Seit Theodosius I. das Christentum als Staatsreligion ein- und durchgesetzt hatte (Verbot aller heidnischen Kulte 392), ist die Geschichte der Gebiete, die heute die Bundesrepublik Deutschland bilden, geprägt durch eine enge Verknüpfung (bis hin zur Personalunion) zwischen Reich und Kirche, zwischen *imperium* und *sacerdotium*, zwischen weltlicher (oder säkularer) und kirchlicher (oder religiöser) Sphäre. Diese enge Verknüpfung sollte nach dem Wunsch der Weimarer Nationalversammlung spätestens mit dem Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung endgültig enden.

Jeder/m geläufige Schlagworte, die die symbiotische und doch keineswegs spannungsfreie Beziehung zwischen Reich und Kirche charakterisieren sind Investiturstreit und Wormser Konkordat, Reformation und Augsburger Religionsfriede, Dreißigjähriger Krieg und Westfälischer Friede, Gottesgnadentum und Einheit von Thron und Altar. Das den Reichsständen mit dem Augsburger Religionsfrieden (1555) und erneut mit dem Westfälischen Frieden (1648) zuerkannte Recht, über die Religion ihrer Untertanen zu bestimmen („*cuius regio, eius religio*“) entwickelte sich von dieser Grundentscheidung aus zu einem Recht der Landesherrn, die Organisation der im eigenen Territorium zugelassenen Kirche zu betreiben.

Das sich an die Religionskriege anschließende Zeitalter des Absolutismus (17./18. Jahrhundert) nahm sogar über die Jahrhunderte herausgebildete kirchliche Eigenständigkeiten wieder zurück und verwirklichte unterschiedliche Formen eines Staatskirchentums. Während in den protestantischen Territorien das „landesherrliche Kirchenregiment“ praktiziert wurde, machte sich in den katholischen Territorien die starke Stellung des Landesherrn durch wesentliche Rechte gegenüber der Kirche bemerkbar. Bei diesen Rechten handelte es sich um Aufsichtsrechte über die „eigene“ Kirche, weitgehende Rechte bei der Besetzung der kirchlichen Ämter, die Befugnis, die Organisation der Kirche zu bestimmen oder zu beeinflussen, und weitreichende Kompetenzen hinsichtlich des kirchlichen Vermögens.

Was den Zeitpunkt der Entziehung kirchlichen Vermögens angeht, so betrifft der meist genannte Reichsdeputationshauptschluss von 1803 zwangsläufig nur die Katholische Kirche, da es wegen der Institution des landesherrlichen Kirchenregiments im protestantischen Bereich keine eigenständigen, von weltlichen Fürsten unabhängige „protestantische Bistümer“ gab.

Insofern standen die Katholischen Bistümer 1919 argumentativ deutlich besser da als die Evangelischen Landeskirchen. Schließlich konnten sie auf den Reichsdeputationshauptschluss und den damit einhergehenden „Vermögensverlust“ verweisen, auf den diverse Verträge mit verschiedenen deutschen Fürsten folgten, die die Bistümer und Pfarreien vor Ort alimentierten.

Daraufhin argumentierte man zugunsten der Evangelischen Landeskirchen mit den dreihundert bis vierhundert Jahre zurückliegenden „Vermögensverlusten“ aufgrund der Reformation und der Einrichtung landesherrlicher Kirchenregimenter. Dahinter stand wohl allein der noch heute oft bemühte Gedanke der Parität, also der Gleichbehandlung der beiden großen christlichen Konfessionen in Deutschland.

Die Säkularisation kirchlichen Besitzes war unter dem Vorzeichen landesherrlicher Kirchenherrschaft nur die Umwidmung eines Gegenstandes öffentlichen Vermögens von einem öffentlichen Zweck zu einem anderen öffentlichen Zweck. Wie oben angedeutet, war häufig die weltliche von der kirchlichen Sphäre nicht eindeutig zu trennen bzw. hatte die Rechtsgüterzuordnung höchstens formale Bedeutung. Dies betrifft insbesondere die protestantischen Territorien.

Hinzu kommt, dass Bischöfe – so sie nicht ohnehin gleichzeitig weltliche Fürsten waren – häufig vom Kaiser belehnt wurden, wie weltliche Fürsten im Übrigen auch. Sofern ihnen also im Zuge von Säkularisationen lediglich Lehen entzogen wurden, haben ihre Rechtsnachfolger schon nach dem Rechtsverständnis der damaligen Zeit keinen Anspruch auf Entschädigung. Sie besaßen ja nie eine „gesicherte Rechtsposition“ an dem Lehensgut.

Was den Erwerb originär kirchlichen Eigentums anbelangt, müsste man sich zur genauen Erhebung auch in eigentumsrechtlich problematische Details einarbeiten. Denn oft genug waren Kirchen wirtschaftliche Nutznießer der Verfolgung, Entrechtung und Ermordung von Hexen, Häretikern und Juden. Wie im Falle der weltlichen Fürstenfamilien ist das Eigentum der Kirchen sicherlich nur in den seltensten Fällen unter rechtsstaatlich wie ethisch vertretbaren Umständen erworben worden.

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass kein Bundesland heute noch Entschädigungszahlungen an enteignete (weltliche) Fürstenhäuser wie etwa die Hohenzollern, Wittelsbacher oder das Haus Hessen-Darmstadt leistet. Mit jenen Fürstenhäusern einigte man sich regelmäßig zu Zeiten der Weimarer Republik auf die Überlassung einiger Schlösser, Burgen, Häuser oder auch land- und forstwirtschaftlich nutzbarer Flächen. Darüber hinaus ist in Artikel 101 Abs. 3 HV sogar zu lesen: *„Angehörige der Häuser, die bis 1918 in Deutschland oder einem anderen Land regiert haben oder in einem anderen Land regieren, können nicht Mitglieder der Landesregierung werden.“*

Während die weitgehend entschädigungslose „Enteignung“ der weltlichen Fürstenhäuser vor dem historischen Hintergrund durchaus verständlich ist, stehen dazu die bis heute laufenden „Mehrfachentschädigungen“ der anderen, kirchlichen Macht jener vordemokratischen Zeiten in auffälligem Kontrast.

Dies erklärt sich daraus, dass die Staatsleistungen niemals als Entschädigung gedacht waren, sondern als Zahlungen nicht demokratisch legitimierter weltlicher Fürsten zum Unterhalt „ihrer“ kirchlichen Einrichtungen. Nach Vorstellung der Weimarer Reichsverfassung (vgl. Art. 138 Absatz 1 WRV) sollte der Unterhalt der Kirchen zukünftig durch eine Kirchensteuer gewährleistet und in diesem Zuge die Staatsleistungen abgelöst werden.

## **2. Öffentliche Finanzen**

In demografischer Hinsicht problematisch ist die Fortsetzung der Staatsleistungen an die Evangelische und die Katholische Kirche auch deshalb, weil die deutsche Bevölkerung nicht mehr – wie in den 1950er Jahren – zu mehr als 90% einer der beiden begünstigten Konfessionen angehört, sondern mittlerweile nur noch zu weniger als 60% - mit weiter abnehmender Tendenz. Die Staatsleistungen, die aus den allgemeinen Steuern finanziert werden, muten also Konfessionslosen, Moslems, Juden, freien Christen, Hindus, Buddhisten, Jesiden etc. die Finanzierung der beiden Großkirchen zu.

Diesen Aspekt greift der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein in seinem Jahresbericht 2011 auf. Ausgehend von dem Befund, dass 1950 88% der Schleswig-Holsteiner Mitglied der Nordelbischen Landeskirche waren und es im Jahr 2008 nur noch 53,8% waren sowie unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Dynamisierungsklausel zu einem deutlich über dem Inflationsniveau liegenden Anstieg der Staatsleistungen führte, leitet der Landesrechnungshof ab, dass es somit rechtlich geboten sei, diese um 2/3 zu kürzen. Quasi als „obiter dictum“ führt der Landesrechnungshof zudem aus: *„Im Übrigen erinnert der LRH an die seit 1919 bestehende Pflicht des Landes, die Staatsleistungen abzulösen. Der Verfassungsauftrag an den Bund, die dafür erforderlichen Grundsätze zu erlassen, ist auch 60 Jahre nach Inkrafttreten des Grundgesetzes nicht erfüllt.“*

In finanzieller Hinsicht ist nicht nur auf die jährlichen und jährlich steigenden Zahlungen von zurzeit etwa EUR 48 Mio. hinzuweisen. Es ist unter Bezugnahme auf den vorherigen, soziologischen Aspekt und den von Seiten der Kirchen und vermehrt auch von muslimischer Seite nachvollziehbarerweise immer wieder ins Spiel gebrachten Gedanken der Parität zu bedenken, welche finanzielle Auswirkung eine Gleichstellung aller anderen in Hessen vertretenen Weltanschauungs- und Religionsgemeinschaften hätte.

Streng genommen müsste man zur Herstellung einer vollständigen Gleichbehandlung derjenigen, die trotz Berücksichtigung einiger Dutzend Weltanschauungs- und Religionsgemeinschaften keiner der begünstigten Gemeinschaften angehören, sogar das Recht auf Auszahlung einer „Religiös-Weltanschaulichen Individualförderung“ in Höhe von beispielsweise EUR 3,00 p.a. gewähren. Dieses Verfahren würde zwar dem Gleichbehandlungsgebot genügen, aber es würde nicht nur den auszahlenden Betrag vervielfachen. Es würde auch eine kostenintensive Administration zur Folge haben.

Um wie viel eleganter, kostengünstiger und gerechter ist da die von der Verfassung vorgesehene Einstellung der Staatsleistungen an die Großkirchen.

### **3. Der Auftrag des Grundgesetzes**

Die Ablösung von Staatsleistungen ist ein Verfassungsauftrag, der 1919 in die Weimarer Reichsverfassung (WRV) aufgenommen und 1949 durch das Grundgesetz (GG) bestätigt worden ist. Artikel 138 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung, der über Artikel 140 Grundgesetz in das Grundgesetz inkorporiert wurde, lautet wie folgt:

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

Korrespondierend dazu lautet Artikel 52 Hessische Verfassung (HV):

*„Die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften werden im Wege der Gesetzgebung abgelöst.“*

Der von der Verfassung auf Reichs- bzw. Bundesebene seit 1919 vorgesehene Weg der Ablösung sieht also vor, dass zunächst der Reichs- bzw. Bundesgesetzgeber ein Grundsätzegesetz erlässt, auf dessen Basis dann die Länder die Ablösung an sich vornehmen. Bislang hat der Bundesgesetzgeber, also der Bundestag, diesen Verfassungsauftrag schlicht ignoriert.

Auf eine entsprechende Anfrage der Fraktion Die Linke antwortete die Bundesregierung am 04.12.2013 (BT-Drucksache 18/45): *„Die Bundesregierung sieht aufgrund des Ablösegebots des Art. 140 GG i.V.m. Art.138 Abs.1 WRV, das nicht befristet und sanktioniert ist, gegenwärtig keinen Handlungsbedarf, durch ein Grundsätzegesetz des Bundes, die Länder zu verpflichten, die von diesen ge-*

*währten Staatsleistungen an die Kirchen abzulösen. Die Länder haben - ungeachtet der Höhe der erforderlichen Ablösebeträge - auch ohne ein solches Grundsatzgesetz die Möglichkeit, die Staatsleistungen im Wege des vertraglichen Einvernehmens mit den Kirchen umzugestalten und aufzuheben."*

Auf eine nochmalige Anfrage der Fraktion Die Linke antwortete die Bundesregierung am 09.04.2014 (BT-Drucksache 18/1110): *„Die Bundesregierung sieht in diesen Äußerungen [von Wolfgang Kubicki im FOCUS vom 30.10.2013, zur schnellstmöglichen Ablösung der Staatsleistungen eine Kommission auf Bundesebene einzurichten] keinen Anlass, die Initiative zu einer Ablösung der Staatsleistungen zu ergreifen. Der Bund selbst ist nicht Schuldner der Staatsleistungen. Den Ländern als Träger der Staatsleistungen steht es dagegen frei, einvernehmlich mit den Kirchen die Staatsleistungen zu verändern und neue Rechtsgrundlagen zu schaffen. Das Verfassungsrecht steht dieser Lösung nicht entgegen. (...) Das Ablösegebot des Artikels 140 GG in Verbindung mit Artikel 138 Absatz 1 WRV, das eine einseitig-hoheitliche Regelung voraussetzt, schließt eine einvernehmliche Regelung durch Vertrag seitens der Länder und Kirchen nicht aus.“*

Beide Antworten können nur als vorsätzlicher Verfassungsbruch gewertet werden. Offensichtlich wiegt bei der aktuellen Bundesregierung – wie bei allen Vorgänger-Regierungen – die Loyalität zu den Großkirchen schwerer als die Verfassungstreue.

Hintergrund des Verhaltens der Bundesregierung kann nur sein, den betroffenen Kirchen auf diese Weise ein – sonst nicht bestehendes – Vetorecht bei der Frage des „Ob“ und des „Wie“ der Ablösung bzw. Beendigung der Staatsleistungen einzuräumen: Während der hoheitliche Weg über eine gesetzliche Regelung wesensgemäß einseitig erfolgt, bedarf es bei einer vertraglichen Regelung immer der Zustimmung beider beteiligten Vertragsparteien.

Ein Vetorecht oder – andersherum ausgedrückt – ein Zustimmungsvorbehalt der Kirchen besteht im Fall einer gesetzlichen Regelung nicht, obwohl dies von kirchenfreundlichen JuristInnen und PolitikerInnen mit Verweis auf in den beiden in der Antragsbegründung genannten Verträgen vereinbarten Zustimmungsvorbehalten gerne behauptet wird. Diese Zustimmungsvorbehalte verstießen bereits bei ihrer Begründung gegen geltendes Verfassungsrecht und sind damit ungültig, denn auch die Staatskirchenverträge müssen sich – wie alle öffentlich-rechtlichen Verträge – an den verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen halten (vgl. Czermak: Die Ablösung der historischen Staatsleistungen an die Kirchen, in: DÖV 2004 S. 110 ff.). Generell ist eine Vertragsbindung mit dem Ziel der Steuerung und langfristigen Bindung des Gesetzgebers auf einer besonderen Rechtsebene über dem Gesetz systemwidrig (Frage des *ordre public*) und rechtsdogmatisch nicht begründbar (vgl. Renck, DÖV 1997, S. 929/936).

Allerdings ist es zutreffend, dass das Verfassungsgebot der (gesetzlichen) Ablösung bzw. Beendigung einer einvernehmlichen vertraglichen Ablösung bzw. Beendigung nicht entgegensteht. Die spannende Frage ist nur, zu welchen Bedingungen die Kirchen ihre Zustimmung zu einer vertraglichen Einigung geben.

Die Verhandlungen der Hessischen Landesregierung müssen hier angesichts der Tatsache, dass die Staatsleistungen seit 1919 – großzügig gegen eine inflationsbedingte Entwertung gesichert – unvermindert fortgezahlt wurden auf eine ablösefreie Beendigung gerichtet sein. Denn die in den letzten knapp 100 Jahren geleisteten Zahlungen gehen bei weitem über das hinaus, was bei einer ordnungsgemäßen Ablösung 1919 bzw. in den frühen 1920er Jahren legitimerweise von den Kirchen erwartet werden durfte. Allein seit 1949 werden bundesweit Ende 2015 über EUR 16 Mrd. als Staatsleistungen an die Kirchen gezahlt worden sein! – Erschwerend kommt hinzu, dass man mit guten Gründen der Auffassung Sailer folgend (vgl. Stellungnahme an den Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 28. Februar 2014) sogar die Verfassungsmäßigkeit der oben genannten hessischen Staatskirchenverträge aus den Jahren 1960 und 1963 bestreiten kann, da sie entgegen dem eindeutigen Verfassungsauftrag die Staatsleistungen fortgeschrieben und nicht abgelöst haben. Die auf Grundlage dieser Staatskirchenver-

träge geflossenen Geldzahlungen wären demnach ohne Rechtsgrund geflossen und könnten zurückgefordert werden.

Aus diesen Gründen erscheint als Kompromiss höchstens eine Abschmelzung der aktuellen Staatsleistungen über einen möglichst kurzen Zeitraum akzeptabel.

Sollten solche Verhandlungen gleichwohl nicht zum gewünschten Ergebnis führen und auch eine Bundesratsinitiative scheitern bzw. bei der Bundesregierung und dem Bundestag auf taube Ohren stoßen, stünde einer landesgesetzlichen Ablösung bzw. Beendigung der Staatsleistungen in Hessen nichts im Wege. Angesichts des erstaunlichen, offenkundigen und vorsätzlichen Verfassungsverstoßes seitens des Bundesgesetzgebers kann der Landesgesetzgeber nicht daran gehindert sein, eine gesetzliche Ablösung auch ohne Bundesgrundsätzegesetz herbeizuführen (so auch Jarass/Pieroth, GG, 2002, Art. 140 GG / Art. 138 WRV, Rn. 1). Eine Berufung des Bundes auf seine Grundsätze-Kompetenz würde angesichts seiner verfassungswidrigen Untätigkeit gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstoßen und vom Bundesverfassungsgericht mit Sicherheit nicht gehört werden. Auch dem Versuch kirchenfreundlicher JuristInnen und PolitikerInnen, aus dem Artikel 138 Abs. 1 WRV eine Bestandsgarantie der Staatsleistungen herauszulesen, kann unter Anwendung sowohl der teleologischen als auch der historischen Auslegungsmethode nicht gefolgt werden. Sinn und Zweck der genannten Verfassungsvorschrift ist es, eine Institutsliquidation herbeizuführen. Zwar ist für die Umsetzung ein bestimmtes Verfahren vorgesehen. Aus dieser Verfahrensvorschrift, die der Adressat treuwidrig seit Jahrzehnten ignoriert, jedoch eine vom Verfassungsgeber gewollte Bestandsgarantie der Staatsleistungen machen zu wollen, hieße den Sinn und Zweck der Vorschrift sowie die Intention des Verfassungsgebers in das Gegenteil zu verkehren.

Angesichts der oben beschriebenen, bereits erfolgten – in verfassungsrechtlicher Hinsicht höchst problematischen – Überzahlung kirchlicher Ansprüche, sollte ein Landesgesetz eine ablösefreie, sofortige Beendigung der Staatsleistungen in Hessen vorsehen.

Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass angesichts der Untätigkeit des Bundesgesetzgebers grundsätzlich auch die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziffer 3 GG i.V.m. § 13 Abs. 1 Ziffer 7 BVerfGG (sog. Bund-Länder-Streit) durch Hessen in Betracht käme.

#### **4. Demokratie und Staat**

Laut Verfassung gibt es in Deutschland keine Staatskirche. Die Staatsleistungen sind folglich obsolekte Restbestände eines Staatskirchentums aus vordemokratischer Zeit, deren Abschaffung der erste demokratische Verfassungsgeber, die Weimarer Nationalversammlung, 1919 zu Recht auf die Agenda des Gesetzgebers gesetzt hatte. Während die vordemokratischen Fürsten sich zur Legitimation ihres Machtanspruchs allein auf die Gnade Gottes (*dei gratia*) berufen konnten, weshalb sie ein hohes Eigeninteresse an der Beeinflussung der Kirchen durch Alimentierung hatten, bedurfte ein frei und demokratisch gewähltes Parlament einer Legitimation durch höhere Mächte nicht mehr. Es war durch das Volk legitimiert. Die Alimentierung bestimmter Religionsgemeinschaften, insbesondere jener, die die alten, undemokratischen Herrscher gestützt und legitimiert hatten, hatte sich somit überholt. Sie verstieß offenkundig gegen die neugewonnene Souveränität eines demokratischen und säkularen Staatswesens in religiös-weltanschaulicher Hinsicht.

Der Landesverband BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN Hessen will den Anspruch ernst nehmen, die Partei der Bürgerrechte und der Minderheiten, die Fürsprecherin einer bunten, pluralen und inklusiven Gesellschaft zu sein. Daher sollte er die von der Verfassung vorgesehene Beendigung der Staatsleistungen ausdrücklich und unmissverständlich einfordern!