

# Gesetzentwurf

der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

## Grundsatzgesetz zur Ablösung der Staatsleistungen

### A. Problem

Seit Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung ist die Ablösung der bis dahin an die Kirchen gezahlten Staatsleistungen Verfassungsauftrag, Art. 138 WRV. Auch in das Grundgesetz wurde dieser Verfassungsauftrag inkorporiert, Art. 140 GG. Für die rechtssichere Ablösung der Staatsleistungen durch die Länder ist ein Grundsatzgesetz des Bundes Voraussetzung, das die Grundsätze der Ablösung durch die Länder regelt. Die genaue Ausgestaltung der Staatsleistungen ist dann durch die Länder zu regeln. Seit 100 Jahren ist der Verfassungsauftrag jedoch unerfüllt. Der Bund hat bisher kein Grundsatzgesetz erlassen und damit seinen Verfassungsauftrag noch nicht erfüllt. Die beiden christlichen Kirchen erhalten aber so lange Staatsleistungen durch die Länder, bis diese sie durch eine Ablösung entschädigt haben. Derzeit belaufen sich die Staatsleistungen aller Bundesländer an die Kirchen auf jährlich circa 548 Millionen Euro.

Der Bund muss durch die Schaffung eines Grundsatzgesetzes die Voraussetzungen schaffen, dass die Staatsleistungen rechtssicher durch die Länder abgelöst werden können. Die überwiegende Meinung im Verfassungsrecht hält bei der Ablösung der Staatsleistungen das Einhalten des Äquivalenzprinzips für erforderlich. Da die Zahlungen sowohl für die unterschiedlichen Landeshaushalte aber auch für die verschiedenen Landeskirchen von unterschiedlicher Bedeutung sind und auch ein Interesse der Kirchen bestehen kann, anders als in Geld entschädigt zu werden, muss gewährleistet sein, dass auf Länderebene mit den Kirchen individuelle Regelungen getroffen werden können.

### B. Lösung

Es wird ein Grundsatzgesetz erlassen, das die Grundsätze der Ablösung der Staatsleistungen regelt. Dies schafft die Voraussetzung, dass die Länder ihrer Pflicht zur Ablösung der Staatsleistungen rechtssicher nachkommen und Ablösegesetze beschließen können, aufgrund derer die jeweiligen Staatsleistungen an die Kirchen abgelöst werden können.

### C. Alternativen

keine.

### D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für den Bund fallen keine Kosten an. Die Länder sind je nach Höhe der abzulösenden Staatsleistungen unterschiedlich stark belastet. Für die Zukunft sind dann jedoch keine weiteren Staatsleistungen zu zahlen, so dass auf Dauer Kosteneinsparungen bei den Ländern entstehen.

# Entwurf eines Grundsatzgesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

## § 1

Die Länder lösen die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften im Sinne des Artikels 140 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 138 Absatz 1 der deutschen Verfassung vom 11. August 1919 ab. Die maximale Höhe der Ablösungsleistungen ist am Äquivalenzprinzip orientiert, wobei im Einzelfall im Wege von Verhandlungen Abschlüsse vorgesehen werden können. Bei der Berechnung dieses Wertes ist das 18,6-fache der jährlich zu leistenden Zahlungen im Jahr 2020 zugrunde zu legen. Bisher gezahlte Leistungen werden bei der Ablösung nicht berücksichtigt.

## § 2

Die Staatsleistungen können durch einmalige Zahlungen oder durch Ratenzahlungen abgelöst werden. Die Ablösung kann nicht durch das Weiterzahlen der bisher gezahlten Beträge erfolgen.

## § 3

Durch Vertrag mit den Kirchen kann eine vollständige oder teilweise Ablösung auch durch andere als Geldleistungen und in anderer Höhe, maximal aber in Höhe des Wertes, der sich nach dem Äquivalenzprinzip ergibt, vereinbart werden.

## § 4

Die Länder haben innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes Gesetze zur Ablösung der bis zum Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassungen an die Kirchen gezahlten Staatsleistungen zu erlassen. Die Ablösung muss binnen zwanzig Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes abgeschlossen sein.

## § 5

Bis zu einer vollständigen Ablösung der Staatsleistungen haben die Länder die bisherigen Staatsleistungen an die Kirchen weiter zu zahlen.

## § 6

Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

# Begründung

## A. Allgemeiner Teil

### I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen ist seit 1919 Verfassungsauftrag. Seither sind die an die Kirchen zu zahlenden Staatsleistungen aber nicht durch Kompensationszahlungen abgelöst worden. Nach 100 Jahren soll der Bund seinem Verfassungsauftrag nachkommen und ein Grundsatzgesetz erlassen. Die Länder sollen durch die Ablösung der Staatsleistungen ihren Teil des Verfassungsauftrages erfüllen.

### II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Es werden Grundsätze für die Ablösung der Staatsleistungen durch die Länder festgesetzt. Dabei wird das Äquivalenzprinzip grundsätzlich zum Maßstab der Ablösung gemacht. Hierbei wird der Wert der Ablösesumme vorab berechnet und den Kirchen aufgrund des Gesetzes grundsätzlich in Geld ausgezahlt. Der Wert der Leistungen wird in Anlehnung an den Kapitalwert von wiederkehrenden Nutzungen und Leistungen nach § 13 Absatz des Bewertungsgesetzes aus dem 18,6-fachen der Leistung berechnet. Um eine schiedlich-friedliche Ablösung zu ermöglichen, sollen jedoch auch individuelle Vereinbarungen außerhalb des Äquivalenzprinzips zwischen Ländern und Kirchen über die Ablösung der Staatsleistungen möglich sein, insbesondere dann, wenn diese nicht in Geld erfolgen soll. Der Entwurf räumt den Ländern eine fünfjährige Frist für den Erlass von Gesetzen zur Ablösung der Staatsleistungen ein. Die Ablösung, die auch in Ratenzahlungen erfolgen kann, muss binnen 20 Jahren abgeschlossen sein.

### III. Alternativen

Keine.

### IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich aus Art 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 Satz 2 WRV.

### VI. Gesetzesfolgen

Mit Inkrafttreten des Entwurfs sind die Länder verpflichtet, innerhalb von fünf Jahren Ablösegesetze zur Ablösung der Staatsleistungen aufzustellen. Diese müssen die Ablösung unter Berücksichtigung der in diesem Gesetz festgelegten Grundsätze regeln.

Für den Bund entstehen keine Kosten.

## B. Besonderer Teil

**Zu: § 1** Der Verfassungsauftrag aus Art. 138 GG, 140 WRV sieht nur die Ablösung der an die Kirchen bis zum Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung zu zahlenden Leistungen vor. Staatsleistungen an andere Religionsgesellschaften als die evangelische und katholische Kirche, die vor 1919 bereits gezahlt wurden, sind nicht bekannt. Es sind deshalb nur Staatsleistungen an diese Kirchen, die nach dem Auftrag der Verfassung abgelöst werden müssen. Nur die Ablösung dieser Staatsleistungen sieht der Gesetzentwurf deshalb vor.

Grundprinzipien bei der Ablösung der Staatsleistung soll die Ablösung durch Geldleistung und das Äquivalenzprinzip sein. Das Äquivalenzprinzip verspricht einen angemessenen, weil vollständigen Ausgleich. Da es sich bei Staatsleistungen um Entschädigungsleistungen handelt, die durch Enteignungen entstanden sind, sollten diese vollständig ausgeglichen werden; Abschläge sollen im Einzelfall aufgrund von Verhandlungen möglich sein. Als Bemessungsgrundlage der Ablösesumme dient die Höhe der Staatsleistungen, wie sie im Jahr 2020 getätigt werden, da sich ein ursprünglicher Wert nicht mehr rekonstruieren lässt. Der Wert der Staatsleistungen ist in Anlehnung an den Kapitalwert von wiederkehrenden Nutzungen und Leistungen nach § 13 Absatz 2 des Bewertungsgesetzes zu berechnen, weil es sich auch bei den Staatsleistungen um bis zu ihrer Ablösung immerwährende Leistungen handelt, und diese mit öffentlichen-rechtlichen

Abgaben gleich behandelt werden sollen. § 13 Abs. 2 sieht für die Berechnung des Wertes dieser Leistungen das 18,6-fache des Jahreswertes vor. Dabei wird auf den Wert der Leistungen im Jahr des Inkrafttretens dieses Gesetzes abgestellt, um eine einheitliche Bewertungsgrundlage auch im Fall von dynamisierten Leistungen zu gewährleisten. Nur im Einzelfall sollen durch individuelle Verhandlungen Abweichungen von diesem Betrag möglich sein, Maßgabe soll grundsätzlich das Äquivalenzprinzip sein. Bisher gezahlte Leistungen können nicht auf die Zahlung angerechnet werden, da sie nur als Kompensationszahlungen für wirtschaftliche Gewinne dienen, die die Kirchen aufgrund der Enteignungen nicht aus ihrem Eigentum erzielen konnten. Die Enteignung ist jedoch weiterhin vollständig zu entschädigen.

**Zu § 2:** Da eine einmalige Zahlung zu erheblichen Belastungen der Länderhaushalte führen kann, soll auch eine Zahlung in Raten möglich sein. Das Weiterzahlen der bisherigen Leistungen stellt keine Ablösung der Leistung

dar, da diese nur den Ausfall der wirtschaftlichen Gewinne kompensieren sollen, die die Kirchen aufgrund der Enteignungen nicht aus ihrem Eigentum erzielen konnten. Die Ablösung kann aber nur durch eine Kompensation für den Wert des verlorenen Eigentums erfolgen.

**Zu § 3:** Da die Kirchen ein Interesse an einer Entschädigung durch andere als Geldleistungen haben können - etwa, wenn sie Grundstücke zurückerhalten wollen - , können Länder und Kirchen im gegenseitigen Einvernehmen andere Formen der Entschädigung als Geldleistungen vereinbaren. Hierbei soll das Äquivalenzprinzip keine Beachtung finden müssen, weil die Ablösung dann auf individueller Vereinbarung und nicht auf Gesetz beruht und die Einhaltung des Äquivalenzprinzips dann eventuell nicht mehr interessengerecht ist.

**Zu § 4:** Damit bundesweit einheitlich der Verfassungsauftrag erfüllt wird, wird den Länder eine Frist von fünf Jahren eingeräumt, um Ablösegesetze zu erlassen. Zwanzig Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes müssen dann alle Staatsleistungen abgelöst sein.

**Zu § 5:** Da Staatsleistungen Pächtersatzzahlungen im weitesten Sinne sind, müssen diese bis zur vollständigen Ablösung weiter an die Kirchen gezahlt werden.

Berlin, den 13. März 2020

Christian Lindner und Fraktion

Amira Mohamed Ali, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion