



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„Staatsleistungen an die Kirchen unter besonderer Berücksichtigung der Evangelischen Landeskirche in Baden“

Dissertation vorgelegt von Johannes Braun

Erstgutachter: Prof. Dr. Jörg Winter

Zweitgutachter: Prof. Dr. Stefan J. Geibel

Juristische Fakultät

Das Thema Staatsleistungen an die Kirchen hat jüngst Aktualität gewonnen durch einen Gesetzesentwurf im Deutschen Bundestag der Fraktion "Die Linke" vom 29.02.2012 eines Gesetzes über die Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistungen an Religionsgesellschaften. Mit Blick auf die Evangelische Landeskirche in Baden ist der Abschluss des Evangelischen Kirchenvertrages Baden-Württemberg im Jahr 2007 zu nennen.

In Anbetracht der historischen Verwurzelung des Untersuchungsgegenstandes wird im Anschluss an die Einführung im zweiten der sechs Abschnitte der Arbeit zunächst der historische staatskirchenrechtliche Kontext vom Mittelalter bis zum Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung untersucht, vor dessen Hintergrund sich die Staatsleistungen begründeten und fortentwickelten. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf den Verhältnissen im heutigen Gebiet des Landesteils Baden des Bundeslandes Baden-Württemberg. Der dritte Teil der Arbeit wendet sich dem Begriff der Staatsleistungen im verfassungsrechtlichen Kontext zu. Im vierten Teil wird der Regelungsgehalt von Art. 140 Grundgesetz (GG) i.V.m. Art. 138 Abs. 1 Weimarer Reichsverfassung (WRV) untersucht. Anschließend widmet sich die Arbeit dem Vertragsstaatskirchenrecht, insbesondere den für den Landesteil Baden relevanten Staatskirchenverträgen. Die Arbeit endet mit einer Schlussbetrachtung.

Der zweite Teil der Arbeit geht auf die wesentlichen Wegmarken der staatskirchenrechtlichen Entwicklung in Deutschland ein, ausgehend vom Mittelalter über die Reformation, den Augsburger Religionsfrieden von 1555, den westfälischen Frieden von 1648, das Landesherrliche Kirchenregiment, den Reichsdeputationshauptschluss von 1803 (RDH) über die Paulskirchenverfassung von 1849 bis zum Inkrafttreten der WRV 1919. Dabei wird dargestellt, dass es durch die Säkularisationen, die mit der Reformation einsetzten, sich über den Westfälischen Frieden 1648 und die Reformen Kaiser Josephs II. (1765 bis 1790) zogen und im RDH ihren abschließenden Höhepunkt fanden, zu einer weitreichenden Enteignung kirchlichen Eigentums und Vermögens kam. Im Gegenzug dafür übernahmen staatliche Rechtssubjekte gegenüber der Kirche Verpflichtungen zur Leistungserbringung in unterschiedlichen Formen. Staatsleistungen an die evangelischen Kirchen beruhen ferner auf der zunehmenden Vonselbstständigkeit der evangelischen Kirchen im 19. Jahrhundert. Hierauf entfallen vor allem die staatlichen Zuschüsse für kirchenregimentliche Zwecke. Diese ergaben sich daraus, dass unter dem Landesherrlichen Kirchenregiment die evangelischen Kirchen zu Beginn des 19. Jahrhunderts als Staatsanstalten galten und die Kirchenbehörden daher weitgehend in den staatlichen Behördenaufbau integriert waren. Diese Leistungen sind kodifiziert oder gewohnheitsrechtlich verankert. Für das Land Baden kommen dabei die *Vereinbarung über die Beteiligung des Staates an dem Aufwand für die Verwaltung des Evangelischen Kirchenvermögens vom 01.07.1908* sowie gewohnheitsrechtliche Leistungen, resultierend aus dem Trennungsprozess von Staat und Kirche im 19. Jahrhundert, als Rechtsgrundlagen für Staatsleistungen im Sinne von Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV in Betracht.

Staatliche Leistungen an die Religionsgemeinschaften in Deutschland treten in vielgestaltiger Form auf, beispielsweise als Dotationen an die beiden christlichen Großkirchen, also zweckgebundene Zuschüsse zu den kirchlichen Personalkosten und für den allgemeinen Bedarf der kirchlichen Verwaltung, als Ersatzleistungen für die Personalkosten im Zusammenhang mit der Erteilung des Religionsunterrichts oder Leistungen auf Grund von Baulastverpflichtungen, ferner als Leistungen des Staates an Religionsgemeinschaften als Träger sozialer Einrichtungen. Hinzu kommen staatliche Leistungen auf Grundlage von Staatskirchenverträgen sowie Steuer- und Abgabenbefreiungen. § 3 der Arbeit geht deshalb dem Begriff der Staatsleistungen im verfassungsrechtlichen Kontext nach und differenziert zwischen solchen Leistungen, die von Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV erfasst werden (Staatsleistungen im engeren Sinne) und solchen, die außerhalb des Regelungsbereiches liegen (Staatsleistungen

im weiteren Sinne). Zu von Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV erfassten rechnen nur wiederkehrende Leistungen, die auf Grundlage dauerhafter, vor Inkrafttreten der WRV begründeter Rechtspflichten erbracht werden. Insbesondere sind Staatsleistungen im engeren Sinne von Subventionen zu unterscheiden; erstere beruhen auf Verpflichtungen des Staates aus der Vergangenheit, während letztere einem staatlich definierten öffentlichen Interesse dienen. Von den Staatsleistungen im engeren Sinne werden ferner, anders als nach der staatsrechtlichen Ordnung unter der WRV, die die Kommunen nicht als Teil der Staatlichkeit ansah, unter der Herrschaft des GG auch von den Kommunen erbrachte Leistungen erfasst. Herausgearbeitet wird ferner, dass nicht alle heutigen im Steuer- und Abgabenrecht enthaltenen Ausnahme-, Befreiungs- und Begünstigungstatbestände Staatsleistungen im engeren Sinne sind. Die Qualifizierung als (negative) Staatsleistung im engeren Sinne setzt voraus, dass die betreffende Befreiung einen wesentlichen Teil derjenigen Unterstützung bildete, die der Staat der Kirche zur Bestreitung ihrer Bedürfnisse gewährte, und dass er, wenn sie nicht bestanden hätte, statt ihrer entsprechende positive Leistungen an die Kirche hätte entrichten müssen. Der Alimentationszweck der Kirchen muss dabei zumindest Sekundärziel des Abgabenprivilegs sein. So stellt die Abzugsfähigkeit von Spenden an die Kirchen nach § 10 b EStG keine Staatsleistung dar: der Staat ist in der Definition der Gemeinnützigkeit frei, es findet sich kein Hinweis auf einen Alimentationszweck, historischen Ursprung oder Kompensationscharakter der Begünstigung. Der Erbringung der Staatsleistungen im engeren wie im weiteren Sinne steht nicht das Gebot staatlicher Neutralität in religiösen und weltanschaulichen Fragen entgegen.

Im Rahmen der Auseinandersetzung mit dem Regelungsgehalt von Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV im vierten Teil geht die Arbeit zunächst auf die Entstehungsgeschichte der Norm in der Weimarer Nationalversammlung und im Parlamentarischen Rat ein. Dabei zeigt sich, dass die Regelung zu den Staatsleistungen in beiden Fällen Kompromisscharakter hat: in Weimarer Zeit als Kompromiss zwischen endgültiger Garantie der Staatsleistungen mit rein fakultativer Ablösung im Einvernehmen mit den Kirchen und entschädigungsloser Abschaffung aller Aufwendungen aus öffentlichen Mitteln zu kirchlichen und religiösen Zwecken. Art. 138 Abs. 1 WRV stellte eine Kompromisslösung zwischen den unterschiedlichen politischen Positionen der Parteien dar, die den Status quo festschrieb und gewährleistete, aber gleichzeitig als (Fern-) Ziel eine Ablösung der Staatsleistungen vorsah, wobei die Entscheidung zur eigentlichen Ablösung einem späteren Gesetzgeber überlassen wurde. Der durch die Norm gewährte Bestandsschutz ist Konsequenz dieses dilatorischen Formelkompromisses. Ein allgemeines Verbot der Verwendung von Staatsmitteln für die Kirchen wurde nicht etabliert. Mit der Inkorporation von Art. 138 Abs. 1 WRV durch Art. 140 GG in das GG wurde ein Kompromiss gefunden zwischen Ablehnung jeglicher, über Art. 4 GG hinausgehender Regelung unter Verweis auf die Kulturhoheit der Länder und einer Neuformulierung der Kirchenartikel, unter anderem mit rein fakultativer Ablösemöglichkeit. Durch die Entscheidung des Grundgesetzgebers zur Aufnahme des Art. 138 Abs. 1 WRV in das GG wurde so eine Brücke geschlagen zu staats- und staatskirchenrechtlichen Verhältnissen und Entwicklungen vergangener Jahrhunderte.

Die Arbeit untersucht im Weiteren, was unter Ablösung der Staatsleistungen konkret zu verstehen ist und welchen Mechanismus die Verfassungsnorm dafür vorsieht. Die Ablösung erfordert einen einseitigen Gesetzgebungsakt der Länder, an dem die Leistungsempfänger nicht partizipieren. Im Rahmen einer Ablösung ist voller Wertersatz zu leisten, Abschläge wie bei den Rechtsinstituten der Enteignung und Sozialisierung sind nicht zulässig. Die Ablösung einerseits sowie Enteignung und Sozialisierung andererseits unterscheiden sich wesensmäßig.

In Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV ist außerdem ein Zusammenspiel von Bundes- und Ländergesetzgebung angelegt: Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV enthält einen zweistufigen Verfassungsbefehl, nämlich den Ablösungsauftrag an die Länder und die Verpflichtung des Bundes, dafür die Grundsätze aufzustellen. Die beiden Gesetzgebungsaufträge stehen in einer finalen Beziehung zueinander, wobei die vorrangige gesetzgeberische Verpflichtung des Bundes eine Kompetenzausübungssperre für die Länder darstellt, diese also erst nach Erlass eines Grundsatzgesetzes die Ablösung selbst vornehmen dürfen. Dies ergibt sich zudem kompetentiell, da es sich bei der Grundsatzgesetzgebung um einen Fall der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes handelt, die Länder also kompetentiell an dem Erlass eines Grundsatzgesetzes gehindert sind – anders als noch unter der WRV. Zulässig ist jedoch eine einvernehmliche, vertragliche Regelung der Staatsleistungen. Ein Grundsatzgesetz hat dabei auch Bindungswirkung für den Bund - wie im Fall des Art. 109 Abs. 4 GG – und stellt damit eine Abweichung vom Grundsatz *lex posterior derogat legi priori* dar.

Es erfolgt ferner eine Auseinandersetzung mit dem Ablösungsgebot des Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV und der Tatsache, dass eine Ablösung wie von der Norm vorgesehen bis heute nicht erfolgt ist. Hierbei wird mit Blick auf den zeitlichen Horizont und veränderte gesamtgesellschaftliche Umstände auch ein möglicher Geltungsverlust des Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV und der ihm zugrundeliegenden Leistungstitel erörtert. Ein Erlöschen der Leistungstitel infolge reinen Zeitablaufs scheidet dabei aus, da es sich um fortlaufende, wiederkehrende Leistungen und entsprechende Leistungstitel handelt. Auch ein Geltungsverlust infolge veränderter Verhältnisse auf Grundlage der *clausula rebus sic stantibus* bzw. des Wegfalls der Geschäftsgrundlage scheidet aus. In diesem Zusammenhang erfolgt eine Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Frage der Unwirksamkeit gemeindlicher Kirchenbaulasten und von Bebauungsplänen. Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV enthält zwei bisher unerfüllte Gesetzgebungsaufträge zur Ablösung der Staatsleistungen. Diese beiden Gesetzgebungsaufträge haben trotz jahrzehntelanger Untätigkeit der Gesetzgeber nichts von ihrer Verbindlichkeit eingebüßt. Die Verpflichtung zur Fortzahlung der Staatsleistungen stellt auch kein verfassungswidriges Verfassungsrecht etwa wegen eines Verstoßes gegen das Neutralitätsgebot dar.

Vor dem Hintergrund der Nichtumsetzung des Gesetzgebungsauftrags wird der Frage nach einer möglichen (verfassungs-) prozessualen Durchsetzbarkeit der Ablösung der Staatsleistungen nachgegangen. Ergebnis ist, dass Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV keinen verfassungsrechtlichen Sanktionsmechanismus für den Fall der Untätigkeit des Bundes mit Blick auf den Erlass eines Grundsatzgesetzes vorsieht; der Erlass eines Grundsatzgesetzes zur Ablösung der Staatsleistungen kann nicht prozessual erzwungen werden.

Anschließend wird das Instrument des Staatskirchenvertrages zur Regelung der vielfältigen, so auch der finanziellen Beziehungen von Staat und Kirche untersucht. Vor dem Hintergrund dieser Darstellung wird sodann konkret auf den Badischen Kirchenvertrag vom 14.11.1932, den Schriftwechsel zwischen dem Evangelischen Oberkirchenrat in Karlsruhe und dem Kultusministerium Baden-Württemberg von 1972 und den am 17.10.2007 abgeschlossenen Vertrag des Landes Baden-Württemberg mit den evangelischen Landeskirchen in Württemberg und Baden eingegangen, speziell in Bezug auf die darin enthaltenen Regelungen zu den Staatsleistungen an die badische Landeskirche. Diese vertraglichen Vereinbarungen greifen einer Ablösung nicht vor und stellen keine Ablösung im Sinne des Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV dar.

Die Arbeit schließt mit einem Ausblick auf das weitere rechtliche Schicksal der Staatsleistungen i.S.d. Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV.