

...Sie übersandten eine Legislativeingabe, mit der Sie sich für die Ablösung von Staatsleistungen an die Evangelischen und Katholischen Kirchen und somit für eine Aufhebung von Artikel 44 und 45 der Verfassung für Rheinland-Pfalz aussprachen.

Bei der Legislativeingabe handelt es sich um eine öffentliche Petition. Die Mitzeichnungsfrist, in der 49 weitere Personen mitzeichneten, endete am 30. Oktober 2020.

Der Petitionsausschuss hat in seiner 33. Sitzung am 19. Januar 2021 über Ihre Legislativeingabe beraten und den Beschluss gefasst, dem Anliegen nicht abzuweichen.

Damit der Petitionsausschuss alle Gründe, die für oder gegen eine Änderung der Rechtslage sprechen, berücksichtigen kann, wurde das fachlich zuständige Ministerium der Justiz zunächst um eine Stellungnahme zu Ihrem Anliegen gebeten.

Das Ministerium hat mit Schreiben vom 13. November 2020 hierzu folgende Stellungnahme abgegeben:

### **„Staatsleistungen**

*Die von den Ländern gezahlten jährlichen Staatsleistungen an die Religionsgemeinschaften haben ihre Grundlage vornehmlich darin, dass im Rahmen der Säkularisierung kirchliche Güter, namentlich im Reichsdeputationshauptschluss des Jahres 1803, umfangreich enteignet wurden, die sich teilweise noch heute im staatlichen Eigentum befinden. Für den Übergang dieses Kircheneigentums an den Staat sicherte dieser im Gegenzug regelmäßige Ausgleichszahlungen zu. Diese Staatsleistungen sind durch Artikel 140 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (nachfolgend: GG) i. V. m. Artikel 138 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung (nachfolgend: WRV) sowie durch Artikel 45 LV verfassungsrechtlich verbürgt und anerkannt.*

### **Ablösung**

*Zweck der Ablösung der Staatsleistungen an die Religionsgemeinschaften ist, dauerhaft die eigenverantwortliche Funktionsfähigkeit der betroffenen Religionsgemeinschaften sicherzustellen und die finanziellen Beziehungen von Staat und Religionsgemeinschaften zu entflechten. Durch die Ablösung soll das Institut der Staatsleistungen umgewandelt und auf eine neue Grundlage gestellt werden. Die Beschaffenheit der Ablösung muss zur Zweckerfüllung geeignet sein, sodass nach vorherrschender Auffassung eine Ablösung des Dauerschuldverhältnisses durch eine zeitlich gestreckte Einmalzahlung infrage kommt, die den vollen wirtschaftlichen Werterhalt der bisherigen Staatsleistungen zu gewährleisten und demgemäß dem Prinzip der Leistungsäquivalenz zu entsprechen hat. Die Schwierigkeit besteht hierbei insbesondere darin, wie der Wert einer grundsätzlich unbefristeten Leistung in einem begrenzten Zeitraum und damit auch in einer nur begrenzten Höhe veranschlagt werden kann. Nach überwiegender Kommentarmeinung haben die Länder ihre wiederkehrende Zahlungspflicht gegenüber den Religionsgemeinschaften durch eine einmalige*

Entschädigungsleistung mit einem bis zu 25-fachen Jahresbetrag der Staatsleistungen abzulösen (vgl. Germann in BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 44. Edition, Stand: 15.08.2020, Art. 140 Rn. 124.3; Prof. Dr. Ansgar Hense „Aktuelle Erläuterungen zur Kirchenfinanzierung“ im Pressegespräch der Deutschen Bischofskonferenz am 22. September 2010 in Fulda).

### **Verfassungslage und Wirkung möglicher landesrechtlicher Änderungen**

Artikel 44 LV entfaltet in seinem materiellen Gehalt die gleiche Schutzwirkung wie Artikel 140 GG i. V. m. Artikel 138 Abs. 2 WRV. Aufgrund der Vorrangbestimmung des Artikels 31 GG bliebe eine landesgesetzliche Änderung oder Aufhebung des Artikels 44 LV grundsätzlich ohne materielle Auswirkung.

Artikel 45 LV gewährleistet landesrechtlich den Fortbestand der am 18. Mai 1947 bestehenden Staatsleistungen an die Kirchen und sonstigen Religionsgemeinschaften. Er verspricht die Erhaltung der Staatsleistungen und fordert nicht deren Ablösung; insoweit steht er im Gegensatz zu Artikel 140 GG i. V. m. Artikel 138 Abs. 1 WRV. Für die am 14. August 1919 bestehenden Staatsleistungen geht Artikel 140 GG i. V. m. Artikel 138 Abs. 1 WRV aufgrund der Vorrangbestimmung des Artikels 31 GG dem Artikel 45 LV vor. Er ordnet die Ablösung dieser Staatsleistungen durch die Landesgesetzgebung auf der Grundlage eines Bundesgrundsatzgesetzes an. Bis zum Erlass eines solchen Grundsatzgesetzes durch den Bund mit Bindungswirkung für alle Länder bleiben die betreffenden Staatsleistungen auch grundgesetzlich garantiert und ist das Land am Erlass eines Ablösungsgesetzes gehindert. Folglich hätte die Änderung oder Aufhebung des Artikels 45 LV insoweit keine unmittelbare Auswirkung auf die Möglichkeit einer landesgesetzlichen Ablösung dieser Staatsleistungen, die dem Artikel 45 LV möglicherweise durch Artikel 142 GG zukommende Gewährleistungswirkung und deren Auswirkungen im Rahmen der Ablösegesetzgebung (vgl. Brocker/Droege/Jutzi, LV, Art. 45 Rn. 18) bleibt vorliegend außer Acht.

Für die in der Zeit vom 14. August 1919 bis zum Ablauf des 17. Mai 1947 begründeten Staatsleistungen ist Artikel 45 LV einschlägig. Im Falle seiner Aufhebung bliebe der Fortbestand der in der Zeit vom 14. August 1919 bis zum Ablauf des 17. Mai 1947 begründeten Staatsleistungen sowohl durch Artikel 44 LV als auch durch Artikel 140 GG i. V. m. Artikel 138 Abs. 2 WRV verfassungsrechtlich gewährleistet. Eine Ablösung dieser Staatsleistungen durch ein Landesgesetz könnte nur mit Zustimmung der betroffenen Religionsgemeinschaften bewirkt werden, doch wäre eine solche Teilablösung wenig zweckmäßig und zielführend, da der überwiegende Teil der rheinland-pfälzischen Staatsleistungen vor dem 14. August 1919 begründet wurde und mithin dem Artikel 140 GG i. V. m. Artikel 138 Abs. 1 WRV unterfällt.

Zu berücksichtigen ist auch, dass für jede bundesgesetzgeberische Ablösungsentscheidung, die die Katholische Kirche betrifft, gemäß Artikel 18 des Reichskonkordats freundschaftliches Einvernehmen mit dem Heiligen Stuhl herzustellen ist. Zudem ist landesrechtlich mit den Evangelischen Landeskirchen vereinbart, dass eine Ablösung ohne Zustimmung der Kirchen nicht durchgeführt wird. Nach dem Paritätsprinzip sind diese Erfordernisse auch auf die anderen betroffenen Religionsgemeinschaften zu übertragen.

## **Vertragliche Möglichkeiten**

*Weder Artikel 140 GG i. V. m. Artikel 138 WRV noch die Artikel 44 und 45 LV stehen einer vertraglichen Vereinbarung zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und den betroffenen Religionsgemeinschaften zur Ablösung der Staatsleistungen entgegen.*

*Hierzu müsste in Verhandlungen mit den Evangelischen Landeskirchen und den Katholischen Bistümern (im Einvernehmen mit dem Heiligen Stuhl) jeweils eine Vereinbarung hinsichtlich der Höhe der vom Land Rheinland-Pfalz zu zahlenden Ablösungssumme und der Ablösungsmodalitäten erreicht werden, zugleich wären entgegenstehende vertragliche Abmachungen aufzuheben. Aus Gleichheitsgründen müssten auch Verhandlungen mit dem Landesverband der Jüdischen Gemeinden von Rheinland-Pfalz über eine Ablösung der diesem gewährten Landesleistung erfolgen.*

*Indes erschwert die heutige Situation der öffentlichen Haushalte die Möglichkeiten des Landes, eine zweckerfüllende und umsetzbare Ablösung der Staatsleistungen an die Religionsgemeinschaften als Verhandlungsgrundlage anbieten zu können.*

*Die Landesregierung sieht aus den dargelegten Gründen derzeit keine Notwendigkeit zur Aufnahme von Verhandlungen mit den betroffenen Religionsgemeinschaften zur Ablösung der Staatsleistungen. Ein solches Vorhaben müsste im Übrigen in enger Abstimmung mit den Ländern geprüft werden, die ebenfalls solche Staatsleistungen an die Religionsgemeinschaften zahlen und deshalb von einer möglichen Ablösung gleichermaßen betroffen wären.*

## **Verfassungsgerichtliche Möglichkeiten**

*Für bundesverfassungsgerichtliche Verfahren nach Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 und 2 a GG i. V. m. § 76 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes sind vorliegend die Antragsvoraussetzungen nicht erfüllt. Weder hat die Landesregierung Zweifel an der Gültigkeit der bestehenden Normen des Landes und des Bundes zu den Staatsleistungen an die Religionsgemeinschaften, noch sind der Landesregierung rechtserhebliche Meinungsverschiedenheiten diesbezüglich bekannt. Zudem unterfällt die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes nach Artikel 140 GG i. V. m. Artikel 138 Abs. 1 WRV nicht dem Anwendungsbereich des Artikels 72 Abs. 2 GG. Artikel 140 GG i. V. m. Artikel 138 Abs. 1 WRV begründet einen verfassungsrechtlichen Auftrag für den Bund zum Erlass eines Grundsatzgesetzes, sodass die Entscheidung zu einer gesetzlichen Ablösung der Staatsleistungen letztlich der politischen Opportunität unterliegt.*

*Die fehlende Grundsatzgesetzgebung des Bundes nach Artikel 140 GG i. V. m. Artikel 138 Abs. 1 WRV könnte vom Land im Rahmen eines Verfahrens nach Artikel 93 Nr. 3 i. V. m. den §§ 68 und 69 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes vor dem Bundesverfassungsgericht geltend gemacht werden, sofern ihm eine einvernehmliche vertragliche Vereinbarung mit den betroffenen Religionsgemeinschaften nicht gelingen sollte.*

*Zur Umsetzung des verfassungsrechtlichen Auftrags für den Bund zum Erlass eines Grundsatzgesetzes liegen dem Deutschen Bundestag derzeit zwei Gesetzentwürfe zur Beratung und Beschlussfassung vor (siehe die Drucksachen 19/19273 und 19/19649), der Abschluss des jeweiligen parlamentarischen Verfahrens bleibt abzuwarten.*

**Fazit**

*Nach bestehender Verfassungslage in Bund und Land ist der vom Petenten behauptete Verfassungsbruch durch das Land Rheinland-Pfalz nicht feststellbar und stehen einer von ihm beehrten wirksamen Gesetzgebung auf Landesebene Grundgesetznormen entgegen.*

*Gegenwärtig besteht für das Land Rheinland-Pfalz keine Möglichkeit, durch Landesgesetz eine umfassende und abschließende Ablösung der Staatsleistungen an die Evangelische und Katholische Kirche bewirken zu können."*

Der Petitionsausschuss hat sich diesen Gründen angeschlossen und derzeit keine Möglichkeit gesehen, Ihr Anliegen und die damit verbundene Änderung der Rechtslage zu unterstützen.

Ihre Legislativeingabe wurde deshalb nicht einvernehmlich abgeschlossen.

Das Petitionsverfahren ist damit beendet.