

Der deutsche Sonderweg – Die kirchlichen Finanzen im deutschen Staatskirchenrecht

(von Matthias Pulte, Mainz)

Das Verhältnis von Staat und Kirche ist zu keinem Zeitpunkt in der Weltgeschichte unumstritten und belastungsfrei gewesen. Das gilt auch insbesondere für die deutschen Lande. Die Zeugnisse aus der Geschichte sind reichhaltig. Die Auseinandersetzungen um die Vorherrschaft sind nicht immer nur mit intellektuellen Waffen geführt worden. Die Beispiele, die sich hier anführen ließen, sind Legion. Eine Befriedung der Lage in Deutschland ergab sich schließlich und dauerhaft 1878. Da endete in Preußen und dessen Einflussbereich der Kulturkampf, nicht etwa aufgrund von höheren Einsichten, oder weil eine der Seiten sich durchgesetzt hätte, sondern weil das politische Alltagsgeschäft von Bismarck Mehrheiten erforderte, die ohne die Katholiken im Reichstag nicht zu erreichen gewesen wären.¹ Der Tod Pius IX. und der beginnende Pontifikat Leo XIII. wirkten sich ebenfalls günstig auf die Rückkehr zu normalen Beziehungen zwischen Kirche und Staat aus. Leo XIII. erkannte auf der Basis der neothomistischen Koordinationstheorie über das Verhältnis von Staat und Kirche, unter Betonung der Besonderheit des eschatologischen Ziels der Kirche, nunmehr kirchenamtlich an, dass Staat und Kirche jeweils *societates perfectae* seien.² Das war die Voraussetzung für einen Dialog, der ein paritätisches Verhältnis von Kirche und Staat überhaupt erst ermöglichte. Vor diesem historischen Hintergrund ereigneten sich die dann im 20. Jahrhundert weiter zu verfolgenden Annäherungen zwischen Kirche und Staat auf dem diplomatischen Parkett. Beide Seiten erkannten, dass ein gedeihliches Miteinander im gegenseitigen Respekt sowohl der Kirche als auch dem Staat dienlich sei. Nachdem Eugenio Pacelli, der spätere Papst Pius XII., in München zum bayerischen Nuntius ernannt worden war, intensivierten sich die Bemühungen, das Verhältnis von Staat und Kirche in Deutschland neu zu ordnen. Das 20. Jahrhundert ist in Deutschland geprägt von einer Vielzahl an Konkordaten und Staatskirchenverträgen, die auch das kirchliche Vermögen und die kirchliche Finanzverwaltung zumindest mittelbar betreffen.

¹ Vgl. Becker, Winfried, Kulturkampf, in: LThK Bd. 6, ³2009, 517-520.

² Papst Leo XIII.: Rundschreiben « Immortale Dei » in: Mensch und Gemeinschaft in Christlicher Schau, Freiburg (Schweiz) 1945, 571-602, Randnummer 852. „(...) sie ist eine vollkommene Gesellschaft eigener Art und eigenen Rechtes, da sie alles, was für ihren Bestand und ihre Wirksamkeit notwendig ist, gemäß dem Willen und kraft der Gnade ihres Stifters in sich und durch sich selbst besitzt. Wie das Ziel, dem die Kirche zustrebt, weitaus das erhabenste ist, so ist auch ihre Gewalt allen anderen weit überlegen, und sie darf daher weder als geringer betrachtet werden als die bürgerliche Gewalt, noch dieser in irgendeiner Weise untergeordnet werden.“

1. Kirchliche Autonomie – kirchlicher Selbstregelungsanspruch im religionsneutralen Verfassungsstaat

Bei der kirchlichen Finanz- und Vermögensverwaltung handelt es sich nach kirchlichem Selbstverständnis um eine Angelegenheit, die im Rahmen des für alle geltenden Gesetzes in den autonomen Bereich der Religionsgemeinschaften fällt. Schließlich widmet der CIC diesem Rechtsgebiet ein ganzes Buch (Lib. V, cc. 1254-1310) und eine Reihe weiterer Vorschriften im kirchlichen Verfassungsrecht über die Vermögensverwaltung und den Ökonomen (cc. 492-494) und die pfarrliche Vermögensverwaltung (cc. 531, 532, 537). Welche Mitverantwortung hier in Deutschland den Laien insbesondere zukommt, wird bei dieser Tagung später diskutiert und bleibt daher hier unbeachtet. Lediglich der Hinweis auf die *leges canonizatae* und die *lex teutonica* im kirchlichen Vermögensrecht sei hier gegeben.

Gem. c. 3 CIC bleibt das in Deutschland geltende Staatskirchenrecht, insbesondere das Konkordatsrecht, unverändert bestehen. Gerade hier gibt es eine Reihe von Bestimmungen, die den deutschen Sonderweg ausmachen. Während sich das Reichskonkordat in Art. 17 auf die Eigentumsгарantie der öffentlich-rechtlichen Körperschaften kirchlicher Provenienz beschränken kann, führen vor allem die alten, aber auch die neueren und neuesten Länderkonkordate diesen Bereich länderspezifisch näher aus. Ausführlich widmet sich Art. 10 Abs. 1 den überkommenen vermögensrechtlichen Verpflichtungen des bayerischen Staates in Ablösung der konkordatären Vereinbarungen von 1817. Deren Rechtsgrund war in den Ergebnissen des RDH von 1803 gelegen. In Bayern geht es um viele verschiedene Dotationen, die hier nicht im Einzelnen dargestellt werden können.³ Das Konkordat und die Haushaltspläne

³ Art. 10. § 1. BayKonk.: - Der Bayerische Staat wird seinen auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden vermögensrechtlichen Verpflichtungen gegen die katholische Kirche in Bayern stets nachkommen. Die vermögensrechtlichen Verpflichtungen, die im Konkordate von 1817 festgelegt sind, werden durch folgende Vereinbarung ersetzt:

a) Der Staat wird die erzbischöflichen und bischöflichen Stühle, die Metropolitan- und Domkapitel mit einer Dotation in Gütern und ständigen Fonds ausstatten, deren jährliche Reineinkünfte sich bemessen auf der Grundlage jener, die im erwähnten Konkordate festgesetzt sind, wobei dem Geldwerte vom Jahre 1817 Rechnung zu tragen ist. Hierbei wird für eine freie kirchliche Verwaltung der Dotationsgüter Sorge getragen werden. Solange eine solche Dotation nicht in angegebener Weise überwiesen werden kann, wird der Staat dafür eine Jahresrente leisten, die unter Zugrundelegung der im Konkordate von 1817 festgelegten Verpflichtungen und in Anlehnung an die entsprechenden Aufwendungen des Staates für seine eigenen Zwecke den jeweiligen wirtschaftlichen Zeitverhältnissen angepaßt wird.

Die Geldleistungen an die 6 Diözesanbischöfe von Augsburg, Regensburg, Würzburg, Passau, Eichstätt und Speyer sollen die gleichen sein.

Die Weihbischöfe erhalten eine Gehaltszulage, wie sie in der Vereinbarung vom Jahre 1910 vorgesehen ist; sie wird ebenfalls den jeweiligen wirtschaftlichen Zeitverhältnissen angeglichen werden.

b) Sämtliche Kapitel haben 2 Dignitäten (Domprobst und Domdekan); die Metropolitankapitel zählen 10, die Domkapitel 8 Kanoniker; die einen wie die anderen haben überdies 6 für den Chor- und Ordinariatsdienst bestimmte Vikare.

Für die Kanoniker, die bereits das 70. Lebensjahr zurückgelegt haben oder die nicht mehr dienstfähig sind, können im Einverständnis mit der Staatsregierung Koadjutoren mit oder ohne Recht zur Nachfolge aufgestellt werden, die die gleichen Bezüge erhalten wie die statusmäßigen Kanoniker.

c) Den Generalvikaren und bischöflichen Sekretären wird der Bayerische Staat eine Dienstentschädigung anweisen, deren Höhe ebenfalls den jeweiligen Wirtschaftsverhältnissen anzugleichen ist.

d) Zur Zeit der Erledigung eines erzbischöflichen oder bischöflichen Stuhles, der Dignitäten, Kanonikate oder Vikarien wird der Betrag der vorerwähnten Einkünfte zum Besten der betreffenden Kirchen erhoben und erhalten.

e) Sowohl den Erzbischöfen und Bischöfen als den Dignitären, den 5 bzw. 4 älteren Kanonikern und 3 älteren Vikaren wird eine ihrer Würde und ihrem Stande entsprechende Wohnung angewiesen.

f) Die Fonds, Einkünfte, beweglichen und unbeweglichen Güter der Domkirchen und ihrer Fabriken

der Landesregierung sowie der Bistümer und Landeskirchen weisen die heute noch aktuellen Posten einigermaßen passgenau aus. Zwei Aspekte sind jedoch hervorzuheben: 1.) Das bayer. Konkordat enthält keine Bestimmungen über eine staatliche Vermögensaufsicht über kirchliches Vermögen, sei es auch nur hinsichtlich der ordnungsgemäßen Verwendung nach Maßgabe der für alle anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts geltenden Bestimmungen. 2.) Art. 10 § 5 spricht der Kirche das Recht zu, „Umlagen“ aufgrund der allgemeinen bürgerlichen Steuerlisten zu erheben.

Vergleichbare, aber bei weitem nicht so umfangreiche Regelungen finden sich auch im Badischen Konkordat (Art. V und VI). Während Art. V die Eigentums- und Vermögensrechte der Kirche und kirchlichen Institutionen sichert, wendet sich Art. VI dem Thema der Dotationen für den Erzbischöflichen Stuhl, das Domstift und weiterer kirchlicher Körperschaften zu. Ebenso wie in Bayern wird auch hier eine absolute Jahresaufwandssumme vereinbart, die aber angesichts der Geldwerte als dynamische Richtgröße anzusehen ist. Trotz der nicht unerheblichen Leistung von 356TRM ist keine staatliche Vermögensaufsicht vorgesehen. Die Bestimmungen der Art. 4 und 5 des preußischen Konkordats weichen von denen der beiden genannten Konkordate kaum ab. Das nimmt auch nicht Wunder, da in allen drei Fällen auf kirchlicher Seite Eugenio Pacelli der kirchliche Verhandlungsführer gewesen ist. Allen drei Konkordaten sind auch Ablösungsklauseln für die Staatsleistungen gemein. Allerdings stehen entsprechende rechtliche Regelungen in weiten Teilen Deutschlands bis heute aus. Das hat seinen verfassungsrechtlichen Grund vor allem in der Formulierung von Art. 138 Abs. 1 WRV, der bis heute voll umfänglich Bestandteil des Grundgesetzes ist, wie es Art. 140 GG bestimmt.

werden erhalten werden und, wenn sie zur Unterhaltung der genannten Kirchen, zu den Ausgaben für den Gottesdienst und zur Besoldung der nötigen weltlichen Diener nicht hinreichen, wird der Staat das Fehlende ergänzen.

g) Für die erzbischöflichen und bischöflichen Ordinariate, für das Kapitel und das Archiv wird ein geeignetes Gebäude überlassen; für Deckung etwaiger Fehlbeträge der Ordinariatsbedürfnisse gilt Buchst. f entsprechend.

h) Der Bayerische Staat wird an die bestehenden, nach den Bestimmungen des Codex iuris canonici eingerichteten Knaben- und Priesterseminare angemessene Zuschüsse leisten.

i) Für die Emeriten sorgt der Staat durch Ausstattung der Emeritenanstalten mit ausreichender Dotation oder durch entsprechende Zuschüsse zu Emeritenpensionen.

k) Werden mit Einverständnis der Staatsregierung Seelsorgestellen neu errichtet oder bestehende umgewandelt so werden zur angemessenen Ergänzung des Einkommens der jeweiligen Stelleninhaber staatliche Mittel im Rahmen der bisher üblichen Leistungen für die Seelsorgegeistlichen im allgemeinen zur Verfügung gestellt.

Im Falle einer Ablösung oder Neuregelung der auf Gesetz, Vertrag oder besonderem Rechtstitel beruhenden staatlichen Leistungen an die Kirche sichert der Bayerische Staat die Wahrung der kirchlichen Belange durch Ausgleichsleistungen zu, die entsprechend dem Inhalt and Umfange des Rechtsverhältnisses unter Berücksichtigung der Geldwertverhältnisse vollen Ersatz für das weggefallene Recht gewähren.

§ 2. Soweit staatliche Zuschüsse oder Mehraufwendungen nicht benötigt werden, können kirchliche Stellen frei errichtet oder umgewandelt werden.

§ 3. Die staatlichen Gebäude Lind Grundstücke, die zur Zeit unmittelbar oder mittelbar Zwecken der Kirche einschließlich der Orden oder religiösen Kongregationen dienen, bleiben diesen Zwecken auch fernerhin unter Berücksichtigung etwa bestehender Verträge überlassen.

§ 4. Die Güter der Seminarien, Pfarreien, Benefizien, Kirchenfabriken und aller übrigen Kirchenstiftungen werden innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes gewährleistet und können ohne Zustimmung der zuständigen kirchlichen Obrigkeit nicht veräußert werden. Die Kirche hat das Recht neues Besitztum zu erwerben und als Eigentum zu haben. Dieses so erworbene Eigentum soll in gleicher Weise unverletzlich sein.

§ 5. Die Kirche hat das Recht, auf der Grundlage der bürgerlichen Steuerlisten Umlagen zu erheben.

Art. 138 Abs. 1 legt fest: „Die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften werden durch die Landesgesetzgebung abgelöst. Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf.“

Auf verfassungsrechtlicher Seite schützt die Eigentumsgarantie von Art. 14 GG auch die Autonomie juristischer Personen, wie der Religionsgemeinschaften. Ihm geht allerdings Art. 138 Abs. 2 WRV als *lex specialis* vor, der bestimmt, dass das Eigentum und andere Rechte der Religionsgesellschaften und religiösen Vereine an ihren für Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und sonstigen Vermögen gewährleistet werden. Die Wortwahl der Verfassung beachtend, geht es hier nicht etwa um die Gewährung neuer Rechtspositionen, sondern um die Garantie bereits vorkonstitutionell bestehender Eigentums- und Vermögensrechte. Es geht um die sächlichen Grundlagen der durch die Religionsfreiheit verfassungsrechtlich gesicherte Stellung der Religionsgemeinschaften, wie sie in den Artt. 4 GG und 137 WRV verankert ist.⁴ Die Verwaltung des kirchlichen Eigentums und Vermögens wird an dieser Stelle verfassungsrechtlich nur durch die „allgemeinen Gesetze“ eingeschränkt, wie etwa das hier nicht einschlägige Ordnungs- und Umweltrecht.⁵ Die allgemeinen Gesetze beziehen sich nicht auf eine staatliche Vermögensaufsicht, sei es auch nur aus Transparenzgründen. Lediglich Verstöße gegen das diesbezügliche Recht, wie z.B. das preußische Kirchenvermögensverwaltungsgesetz (1924)⁶, das bis heute in den ehemals preußischen Teilen Deutschlands in Kraft ist, oder die Bestimmungen des BGB oder gar des StGB stehen der Verfolgung durch die staatliche Justiz offen.

Auf den Punkt gebracht: Wofür ein Bischof das Vermögen seines Bischöflichen Stuhls im Rahmen des rechtlich Zulässigen verwendet, ist seine Sache. Nach staatlichem Recht justitiabel wären hier allein Rechtsverstöße, die im Rahmen staatsanwaltlicher Ermittlungen beweiskräftig zu Tage gefördert worden wären. Damit ist freilich noch gar nichts darüber ausgesagt, ob und wie geschmackvoll, zeitgemäß und angemessen die entsprechende Investition gewesen ist. Ebenso entzieht sich die Frage, ob in einem solchen Fall etwa gegen kirchliches Recht verstoßen worden ist, der staatlichen Überprüfbarkeit. Hier besteht eine absolute staatliche Unzuständigkeit. Die Kirche beansprucht für sich im CIC das Recht auf eine eigenständige und autonome Kirchenverwaltung.⁷ Die deutsche Verfassung akzeptiert diesen Exklusivitätsanspruch in Art. 137 Abs. 3 WRV. Im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit und die heute immer mehr geforderte Transparenz kirchlicher Vermögensverwaltung, muss die Kirche selbst für Aufklärung sorgen und ist gut beraten, das auch um der eigenen Glaubwürdigkeit willen zu tun. Ob die Kirche also die beste Geschäftsidee aller Zeiten ist, wie der humanistische Kirchenkritiker Karsten Frerk konstatiert, ist für die Frage, ob Religion nun nur privat oder auch öffentlich sein soll, eher irrelevant, weil sich Religion und Glaube eben nicht im Finanzgebaren ihrer institutionellen Leitungen erschöpfen. Das BVerfG hat zu dem was Religion ist, bezogen auf den Religionsunterricht unnachahmlich treffend wie folgt

⁴ Jarass, Hans, Kommentar zu Art. 140 GG, 138 WRV, in: Jarass, Piero, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, München 132014, 1248.

⁵ Jarass, ebd.

⁶ Gesetz über die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens vom 24. Juli 1924, https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?sg=0&menu=0&bes_id=4331&aufgehoben=N&anw_nr=2

⁷ Hofmann, Kommentar zu Art. 140 GG, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno, Klein, Franz, Hofmann, Hans, Hopf, Axel (Hg.), GG. Kommentar zum Grundgesetz, Köln, München 112008, 2479.

formuliert: „*Sein Gegenstand ist vielmehr der Bekenntnisinhalt, nämlich die Glaubenssätze der jeweiligen Religionsgemeinschaft. Diese als bestehende Wahrheiten zu vermitteln ist seine Aufgabe (...).*“⁸ Wenn es also um die Frage von Religion in der Öffentlichkeit geht, dann geht es zuerst um die rechtliche Ermöglichung eines freien Bekenntnisses von Glaubenssätzen, die sich im tagtäglichen Leben als Vollzüge realisieren lassen können müssen. Alles andere sind Akzidentien, auch wenn sich aus echten oder vermeintlichen Fehlern von Institutionen oder ihren Amtsträgern mediale Inszenierungen ergeben können, die die Frage der Berechtigung dieser Institutionen zur Teilnahme am öffentlichen Leben und deren Förderung durch den Staat aufwerfen mögen.

2. Kirchensteuer – Erster Stein des Anstoßes

Bisweilen wird in Deutschland von interessierter Seite – meist vor Bundes- oder Landtagswahlen – die Frage aufgeworfen, ob der staatliche Einzug der Kirchensteuer ggf. gegen das Neutralitätsgebot der Verfassung verstoße. Dazu werden verschiedene Gründe aufgeführt, die auf den ersten Blick für einen Verstoß sprechen könnten. Ihnen kann auf die folgende Weise begegnet werden:

1. Das Kirchensteuerprivileg widerspreche der Trennung von Staat und Kirche, also der weltanschaulichen Neutralität des Staates.

Antwort: Die Neutralität des Staates gegenüber den Religionsgemeinschaften ist nach den Entscheidungen des BVerfG als eine fördernde Neutralität zu verstehen. Die Privilegierung von Religionsgemeinschaften durch die Unterstützung im Bereich des Kirchensteuereinzugs benachteiligt keine anderen vergleichbaren Gruppen, weil diese in gleicher Weise gefördert werden können, wenn sie es denn wollen.

2. Das Hoheitsrecht der Kirchen, als KöR Steuern zu erheben, diskriminiere andere Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften.

Antwort: Es gilt der gleiche Begründungsansatz: Dieser Status der KöR steht grundsätzlich auch anderen Gemeinschaften offen, soweit sie die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllen.

3. Die Angabe der Konfession im Melderecht verstoße gegen die negative Religionsfreiheit.

Antwort: Das Kürzel r.k. / ev. offenbart keine religiöse oder weltanschauliche Überzeugung, sondern nur eine formale Kirchenzugehörigkeit. Im Übrigen kann der Bürger eine entsprechende Angabe verweigern, z.B. indem er schweigt. Dann erfolgt kein melderechtlicher Eintrag.

4. Die unbegrenzte steuerliche Absetzbarkeit der gezahlten Kirchensteuer als Sonderausgabe bedeute eine Bevorzugung der Religionsgemeinschaften gegenüber anderen gesellschaftlichen Gruppen.

Antwort: Spenden und Mitgliedsbeiträge an jedwede anderen, finanzrechtlich

⁸ Vgl. BVerfGE 74, 244 ff., 252. (Hervorhebungen von mir.)

steuerabzugsfähigen Organisationen sind bis zu einer Höhe von 20 % des Bruttojahreseinkommens mit gleicher Wirkung abzugsfähig und damit ebenso subventioniert. Damit schwindet die Idee der einseitigen Bevorzugung der Kirchen.

5. Die Abzugsfähigkeit der Kirchensteuer stelle eine erhebliche Subvention der Kirchenmitglieder und damit mittelbar der Kirchen dar.

Antwort: Die Finanzberichte der Kirchen weisen die Verwendung der Mittel aus. Ein erheblicher Teil fließt in die Deckung der Personalkosten. Dabei geht es nicht nur um das Seelsorgepersonal, sondern vor allem auch um jene Mitarbeiter/innen, die in sozialen Einrichtungen arbeiten. Die Kirchen nehmen in erheblichem Umfang an der Verwirklichung des staatlichen Gemeinwohlauftrags teil. So kommen die sozialkaritativen Leistungen der Kirchen allen Bürgern, unabhängig vom Bekenntnis, zu.

Verfassungsrechtlich ist an dieser Stelle hervorzuheben, dass das Besteuerungsrecht den Religionsgemeinschaften, die KöR sind, in Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 6 WRV ausdrücklich garantiert wird.⁹ Der Körperschaftsstatus gibt der Vereinigung, wie das Bundesverfassungsgericht dargelegt hat, gem. Art. 137 Abs. 6 WRV einen Anspruch gegen das zuständige Land, ihr das Besteuerungsrecht zu verleihen, die Erhebung selbst kraft kirchlichen Rechts gesetzlich zu regeln, sich an dem Vollzug einschließlich des staatlichen Verwaltungszwanges zu beteiligen und insgesamt die Möglichkeit eine geordnete Verwaltung der Kirchensteuer sicherzustellen.¹⁰ Damit sollen die Rechtsgrundlagen für eine dauerhafte und solide Finanzierungsmöglichkeit der Religionsgemeinschaften erhalten bzw. geschaffen werden. Das Land kann sich auf die allgemeine Ermächtigung zur Erhebung von Kirchensteuern beschränken und die Einzelregelung des formellen und materiellen Kirchensteuerrechts den steuerberechtigten Religionsgemeinschaften überlassen oder aber die Besteuerung selbst näher gesetzlich regeln.¹¹ Zulässig sind die Einziehung der Kirchensteuer durch staatliche Finanzämter und die Ausgestaltung der Kirchensteuer in Abhängigkeit von der Einkommensteuer¹², die Einbehaltung der Kirchensteuer durch den Arbeitgeber¹³ sowie unterschiedliche Steuersätze in verschiedenen Landesteilen.¹⁴ Die höchstrichterliche Rechtsprechung ist hier seit Jahrzehnten konstant. Insgesamt ist das deutsche Kirchensteuersystem staatskirchenrechtlich und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Eine andere Frage ist es, wie lange sich dieses System wegen des gesellschaftlichen Wandels in Deutschland so noch halten kann und ob nicht Modelle wie in Italien oder Spanien, die allen steuerpflichtigen Bürgern einer widmungsfähigen Besteuerung unterziehen, zielführender sein könnte. Das bedeutete allerdings einen beachtlichen Systemwechsel.¹⁵

⁹ Hofmann, a.a.O., 2489.

¹⁰ BVerfGE 19, 206/217; 44, 37/57; 73, 388/399.

¹¹ BVerfGE 19, 253/258; 73, 388/399.

¹² BVerfGE 44, 103/104.

¹³ BVerfGE 44, 103/104.

¹⁴ BVerfG-K, NVwZ 02, 1498.

¹⁵ Pulte, Matthias, Grundfragen des Staatskirchen- und Religionsrechts, MBKR 1, Würzburg 2016, 173.

3. Staatsleistungen – Zweiter Stein des Anstoßes

Zu dem Gesamtkomplex Staat-Kirchen-Finzen gehört auch der Teilbereich der Staatsleistungen. Allein die positiven Leistungen des Staates an die beiden großen Kirchen belaufen sich im Jahr 2017 auf 523.912.215 Euro.¹⁶ Davon entfallen rund 217.660.000 Euro auf die katholische Kirche.¹⁷ Kritiker dieser bewährten Praxis staatlicher Kirchensubventionen sehen in den Staatsleistungen die Missachtung von Grundgesetz und schon der Weimarer Reichsverfassung (WRV), da schon dort die Ablösung der Staatsleistungen als Verfassungsziel, zumindest aber Verfassungsauftrag angesprochen wird.¹⁸ Inwieweit dieser Auftrag, der nach bald 100 Jahren immer noch nicht verfassungsrechtlich umgesetzt worden ist, tatsächlich noch als bindend anzusehen ist¹⁹, erscheint diskussionswürdig. Zunächst entfaltet die Regelung in Art. 138 Abs. 1 WRV gegenüber der landesrechtlichen Ablösung der alten Staatsleistungen eine Sperrwirkung.²⁰ Dennoch entspricht es der ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung seit 1972, dass sich die Länder und die Kirchen privatvertraglich über die Ablösungsfrage einigen können. Solche Verträge sind auch schon vereinzelt und zu überschaubaren Gegenständen zustande gekommen.²¹ Was bisher fehlt ist eine ganzheitliche Lösung für diese Problematik.

In Wahlkampfzeiten werden auch immer wieder gern die Staatsleistungen, seien sie nun Geldleistungen oder Steuer- und Gebührenbefreiungen ins Visier der Wahlkämpfer genommen und sogar noch vor der Bundestagswahl eine BT-Kommission zur Evaluierung der seit 1803 aufgekommenen Staatsleistungen beantragt. Der Antrag wurde allerdings mit den Stimmen der Koalition gegen die LINKE und bei Enthaltung der GRÜNEN abgewiesen.²² Dabei wird leicht übersehen, dass die Debatten im Nebel mangelnder Präzision geführt werden. Schließlich müssen wir schon allein drei Kategorien der positiven Staatsdotationen unterscheiden: die altrechtlichen aus der Zeit vor der Gründung der Weimarer Republik, die nach 1919 entstandenen und jene, die in bundesrepublikanischer Zeit neu hinzugekommenen Subventionen und Förderungen. Wer die Ablösung der Staatsleistungen aus dem Rechtsgrund des Art. 138 Abs. 1 WRV fordert, meint nur jene altrechtlichen der ersten Kategorie.²³ Aus diesem Grund erscheint mir die Zurückweisung des Antrags der LINKE wegen dessen mangelnder Genauigkeit der Fragestellung geboten gewesen zu sein.

Welchen Rang die Staatsleistungen im Finance Mix der deutschen Bistümer einnehmen, wäre in jedem Einzelfall zu prüfen. Es ging bzw. geht bei den Staatsleistungen sachlich um die staatliche Subvention kirchlicher Kosten für Verwaltung, Ausbildung, Besoldung und

¹⁶ <http://www.staatsleistungen.de/rubrik/daten-und-fakten>.

¹⁷ <https://fowid.de/meldung/staatsleistungen-2017-node3331>

¹⁸ Vgl. Czermak, Gerhard, Ablösung historischer Staatsleistungen an die Kirchen oder Ewigkeitsrente? Anfragen 200 Jahre nach dem Regensburger Reichsdeputationshauptschluss 1803, http://www.bfg-bayern.de/aktuelles/ewigkeitsrente_060403.htm.

¹⁹ Jarass, a.a.O., 1247.

²⁰ Droege, Michael, Die verfassungsrechtliche Absicherung der Staatsleistungen in: Pulte / Hense (Hg.), Grund und grenzen staatlicher Religionsförderung, KStKR 17, Paderborn 2014, 15-26, 24.

²¹ Hofmann, a.a.O., 2492.

²² Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Halina Wawzyniak, Sigrid Hupach, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/4842 – Einrichtung einer Kommission beim Bundesministerium der Finanzen zur Evaluierung der Staatsleistungen seit 1803 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/114/1811428.pdf>

²³ Jarass, a.a.O., 1447.

Versorgung von Geistlichen, den Gesamtbedarf einzelner Kirchengemeinden oder Landeskirchen und Stiftungen. Die Leistungen konnten früher erbracht werden in Form von Geldleistungen oder Naturalleistungen wie Holzrechnissen, Getreidelieferung, Stellung von Messwein und Gegenständen des gottesdienstlichen Bedarfs. Sie konnten nach dem Umfang genau festgelegt oder nach dem jeweiligen Bedarf bemessen sein. Heute noch praktisch bedeutsame Bedarfsleistungen sind die von Staat und, insoweit bisweilen strittig, von politischen Gemeinden zu tragenden Kirchenbaulasten. Diese werden als dynamische Pflichten angesehen, die an den aktuellen Bedürfnissen auszurichten sind. In diesem Kontext erscheint es z.B. vertretbar, die durch die Liturgiereform des 2. Vatikanums erforderliche Umgestaltung des Chorraumes katholischer Kirchen, von der staatlichen Baulast gedeckt sein zu lassen. Wachsender seelsorgerischer Bedarf kann in diesem Sinne auch zur Pflicht des Baulastträgers umschlagen, kirchliche Gebäude zu erweitern. Ebenso vertretbar erscheint es, die Neuerrichtung kriegszerstörter Sakralbauten der Baulast zuzurechnen. Neuerdings wird die Frage zu diskutieren sein, ob nicht auch der Rückbau nicht mehr zu verwendender Sakralbauten unter Umständen in den Bereich der staatlichen Baulast fällt. Die Anpassung z. B. von Pfarrerwohnungen an den heutigen Komfort ist zudem Gegenstand von Verträgen. So hat etwa der Freistaat Bayern 1963 mit den beiden großen Kirchen eine Vereinbarung über die Erfüllung der staatlichen Baupflicht an Pfarrgebäuden mit umfangreichen Richtlinien geschlossen. Als Beispiel für die bürokratische Sorgfalt der 26 Paragraphen umfassenden Baupflichtrichtlinien sei der Kuriosität halber auf § 11 betreffend die Toiletten hingewiesen. Dort steht in Ziffer 4 die steuersparende Bestimmung: *„Abortheizung wird auf Staatskosten grundsätzlich nicht geschaffen und unterhalten.“*

Baulasten an kirchlichen Gebäuden, Kirchenbaulasten, Fachausbaulasten waren schon vor der Jahrhundertwende zum 20. Jahrhundert, eine Quelle unendlicher Streitigkeiten. Das Preußische Oberverwaltungsgericht entwickelte deshalb hierzu eine reiche Rechtsprechung. Nicht erst heute fällt also Kommunalpolitikern die Einsicht schwer, dass Zivilgemeinden Rechtspflichten gegenüber Kirchengemeinden haben können, deren Entstehung vor dem 19. Jahrhundert und weiter zurückreicht. Die Kultusbaulast ist ein Rechtsinstrument, unter welchem man die Pflicht zur Errichtung, Erhaltung und Erneuerung kirchlicher Gebäude versteht, besonders von Kirchen und Pfarrhäusern. Diese Pflicht kann kirchlichen Rechtsträgern obliegen, politischen Gemeinden oder beiden gemeinsam in den unterschiedlichsten Ausgestaltungen. Kultusbaulasten der Zivilgemeinden bestehen in der Regel seit Jahrhunderten. Sie können unterschiedliche Rechtsgrundlagen haben - Gesetze, Verträge oder Patronate. Ist die Baulast weder gesetzlich noch vertraglich geregelt, dann kommt als Rechtsgrundlage auch ein rechtsbegründetes oder vertragsersetzendes Herankommen in Betracht. Darunter versteht der Hessische Verwaltungsgerichtshof eine zwischen den Beteiligten seit Jahrzehnten gepflogene Übung, nach welcher die Zivilgemeinde das Kultusgebäude in der beiderseitigen Überzeugung zu unterhalten hat, hierzu gegenüber dem kirchlichen Rechtsträger verpflichtet zu sein - Hessisches Verwaltungsgerichtsurteil vom 23.11.1982. Der Verwaltungsgerichtshof Hessen betont, dass die jahrzehntelange Übung die Anerkennung ausdrücke und damit eine vertragliche Regelung ersetze. Art. 138 Abs. 1 Weimarer Reichsverfassung gewährleistet den Bestandsschutz für die auf besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften. Sein Absatz 2 gewährleistet daneben den Religionsgesellschaften das Eigentum in ihren Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecken bestimmten Vermögen.

Inhalt und Umfang der Baulasten ergeben sich in der Regel aus der örtlichen Übung. Bei einer vollen Baulast hat der Baupflichtige grundsätzlich dafür einzustehen, dass der Kirchengemeinde ein ihren gottesdienstlichen Bedürfnissen genügendes Gebäude zur Verfügung steht. Die Baulast kann auch auf einzelne Gebäude oder Zubehörteile beschränkt sein. Sie erschöpft sich nicht in der bloßen Unterhaltung bestimmter vorhandener Gebäude, sondern bemisst sich bei der Kirche nach den jeweiligen konkreten Bedürfnissen der Kirchengemeinde und der Pfarrfamilie bei dem Pfarrhaus, auch Bedarfsleistungspflicht genannt. Bei Kirchen kann dies auch die gesamte äußere und innere Ausstattung umfassen, soweit diese ihrer Zweckbestimmung dient.

Nach der Rechtsprechung können zudem - oder ausschließlich - Glocken, Glockenstühle, Türme, Turmuhren, Orgeln oder Heizungsanlagen nach Baupflichten zu unterhalten sein. Zur Baulast gehören nicht die Bewirtschaftungskosten der Gebäude. Auch Maßnahmen, welche ausschließlich der Senkung dieser Kosten dienen, z.B. Ersatz intakter Fenster durch neue Isolierverglasung, Einbau von Thermostatventilen etc., fallen nicht unter die Baulast. Die Zivilgemeinde kann primär, also vorrangig, oder subsidiär, also nachrangig, zur Erfüllung der Baulast verpflichtet sein. Die subsidiär verpflichtete Zivilgemeinde kann erst dann in Anspruch genommen werden, wenn der primär Verpflichtete nicht oder nicht ausreichend leistungsfähig ist. Die Baulasten aus vertragsersetzendem Herkommen in Thüringen verpflichten häufig zur Unterhaltung des Gebäudes oder der Zubehörteile. Als Faustregel gilt: Die Pflicht findet ihre Grenzen in der finanziellen Leistungskraft der Zivilgemeinde. Die Baulast darf also nicht die Erfüllung gemeindlicher Pflichtaufgaben hindern.

Zu Beginn der 1990er Jahre tagte die gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat. Sie hat sich auch mit Fragen des Staatskirchenrechts befasst. In Ihrem Abschlussbericht finden sich für dieses Rechtsgebiet keine Empfehlungen, weil man der Ansicht gewesen ist, dass sich das bestehende Staatskirchenverhältnis in der Bundesrepublik bewährt habe.²⁴ Bei dieser Auffassung ist es mehrheitlich bis heute geblieben.

4. Stolpersteine intransigentier Verwaltungsstrukturen

Und dennoch. Aufgrund der nationalen und internationalen Unregelmäßigkeiten in der kirchlichen Vermögensverwaltung (Stichwort: IOR) stellt sich dringend die Frage nach Reformen, die sich an den internationalen Standards im Geldverkehr und Vermögensrecht orientieren. Der Apost. Stuhl hat seit 2010 nicht ganz freiwillig, sondern aus Gründen der Teilnahme an der europäischen Geldwirtschaft und seinem internationalen Vermögen, inzwischen die internationalen Transparenzstandards im Vatikan implementiert.²⁵ Das bezieht auch die Offenlegung von Vermögensverwaltung gegenüber Dritten ein. Als Freiheitsbeschränkung kann das allerdings nicht aufgefasst werden, weil es ja nur um die

²⁴ Hofmann, Hans, Kommentar zu Art. 140 GG, a.a.O., 2492.

²⁵ Benedikt XVI. Apostolic Letter "Motu Proprio data" for the prevention and countering of illegal activities in the area of monetary and financial dealings (December 30, 2010), online: http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/en/motu_proprio/documents/hf_ben-xvi_motu-proprio_20101230_attivita-illegali.html.

Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung des Kirchenvermögens geht. Das entspricht den Rechtsgedanken der einschlägigen Canones des CIC. Was spricht also dagegen, diese Standards auch teilkirchlich umzusetzen? Dazu wird es allerdings erforderlich werden, sich von liebgewonnenen Traditionen auch im Recht zu verabschieden. Es ist ja völlig unrealistisch und eine Überforderung der Römischen Kurie, dort die weltkirchliche Vermögensaufsicht zu zentrieren. Allein personell stößt man dort schnell an Grenzen. Die Aufsicht des Heiligen Stuhls über die kirchliche Vermögensverwaltung ist vorgesehen, greift aber erst ab Erreichen von gesetzlich vorgeschriebenen Obergrenzen. Sobald diese Grenzen unterboten bleiben, scheidet eine vatikanische Vermögensaufsicht weitgehend aus. Wer also nicht von Rom beaufsichtigt werden möchte, bleibt mit seinen Vermögensverfügungen in den Einzeltatbeständen von Veräußerungen – nur auf die kommt es nämlich an – unter der sog. Romgrenze von derzeit 5 Mio. €. In diesen Fällen obliegt die Vermögensaufsicht über das Kirchenvermögen dem Diözesanbischof. Dazu hat er sich eines Vermögensverwaltungsrates zu bedienen, der jährlich den diözesanen Haushalt beschließt und die Rechnungslegung prüft und genehmigt. Daneben gibt es aber auf der Ebene des Bistums weitere Vermögensträger, die dem Bischof in unterschiedlicher Weise zugeordnet sind. Hier können sich Interessenkonflikte ergeben, die insbesondere naheliegen, wenn es sich um Vermögen handelt, das dem Bischof direkt zum eigenen Gebrauch zur Verfügung steht. Zwar ist auch hier nach dem Satzungsrecht meist vorgesehen, dass es einen Verwaltungsrat gibt, der die Verfügungen zu genehmigen hat. Was ist aber, wenn der Bischof diese Personen frei beruft und abberuft? Macht das nicht abhängig? In Limburg war es seinerzeit wohl so.

Oder was ist, wenn in einem Bistum der Diözesanökonom zugleich Generalvikar und Domkapitular ist? Der Diözesanökonom übt die praktische Vermögensverwaltung nach den Beschlüssen des Verwaltungsrates aus. Er hat dabei gewisse Spielräume, je nach der Beschlusslage, aber keine wirkliche Freiheit der Verfügung. Bei diesem Amt ergeben sich durch die Ämterkumulation Überschneidungen von Interessen: Der Diözesanökonom wird nämlich vom diözesanen Vermögensverwaltungsrat jährlich für seine Amtsführung entlastet. Diesem Rat steht der Bischof von Amts wegen vor, lässt sich oft aber durch seinen Generalvikar vertreten. Wird der Rat gegen seinen eigenen Vorsitzenden stimmen? Wohlweislich hat der kirchliche Gesetzgeber eine zweite Sicherungsinstanz etabliert. Die zweite Entlastung des Ökonomen erfolgt durch das Domkapitel. Dort sind die Generalvikare aber auch regelmäßig Mitglied. Daher erweist sich die bisherige Praxis in vielen deutschen Bistümern in dieser Frage als schwierig. Es könnte durchaus als Erleichterung aufgefasst werden, wenn die Mitglieder der vermögensaufsichtführenden Gremien nicht institutionell mit der zu prüfenden Institution verbunden sind. Daher sind Kleriker, die dem Bischof zur Obödienz verpflichtet sind, nicht unabhängig. Das gleiche gilt für Mitarbeitende in den kirchlichen Verwaltungen, die zwar keine Weihe empfangen, aber aufgrund des Beschäftigungsverhältnisses loyalitätsgebunden sind. Ferner wäre es angemessen, wenn der Bischof die Mitglieder der Verwaltungsräte nicht einfach bestimmen, sondern auf der Basis eines validierten Auswahlverfahrens von den Räten selbst wählen ließe und sie auf dieser Grundlage ins Amt beriefe. In gleicher Weise müsste das Ausscheiden aus dem Amt durch Zeitablauf oder ein ordnungsgemäßes Verfahren, nicht aber durch eine autonome Entscheidung des Bischofs geregelt sei. Das alles ist kirchenrechtlich möglich, wenn es denn nur im Wege der Selbstbindung gewollt ist.

5. Transparente Vermögensverwaltung im religionsneutralen Verfassungsstaat – Kooperationen möglich und gewollt?

Und noch einmal zurück zu den öffentlich-rechtlichen Aspekten: Ich setze mich mit anderen Staatskirchenrechtlern dafür ein, dass den staatlichen Institutionen im Wege der Amtshilfe, nicht der Überschreitung der Rechtsautonomie der Kirchen, mittels privatrechtlicher Selbstbindung der Bistümer die Möglichkeit der Vermögensverwaltungsaufsicht größerer kirchlicher Körperschaften eingeräumt wird. Das könnte verlorengegangenes Vertrauen zurückkehren lassen.

Am Beispiel der eher insuffizienten Vermögensverwaltung des Bischöflichen Stuhls zu Limburg wurde offensichtlich, dass die innerkirchliche Vermögensaufsicht rechtlich ausgehöhlt, versagt hat und die staatlichen Vermögensverwaltungsgesetze, soweit sie für die alten preußischen Staaten existieren, auch nicht viel weiterhelfen, weil sie sich in erster Linie auf die Verwaltung des pfarrlichen Kirchenvermögens beziehen. Man könnte für die Bistumsebene einwenden, dass in Deutschland diözesane Kirchensteuerräte vorgeschrieben sind, die zweifellos eine gute Arbeit leisten. Sie beaufsichtigen aber auch nur die ordnungsgemäße Verwaltung der Kirchensteuermittel, nicht aber des Gesamthaushaltes eines Bistums und schon gar nicht Vermögen anderer kirchlicher Körperschaften. Eine staatliche Vermögensverwaltungsprüfung durch die Landesrechnungshöfe ist gesetzlich nicht vorgeschrieben.²⁶ Dafür will ich auch gar nicht werben. Hier sind die Kirchen autonom. Das entspricht dem Verhältnis von Kirche und Staat im religionsneutralen Verfassungsstaat. Kirchen lassen diese Aufgabe mitunter von gewerblichen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften wahrnehmen. Das ist ein positives Zeichen. Was aber, wenn kirchliche Rechtsträger auch hier Anteilseigner sind? Schließlich steht die Frage im Raum, ob der Übergang von der auch in der öffentlichen Verwaltung traditionell üblichen Buchhaltungsmethode der Kameralistik zur kaufmännischen Buchführung eine Verbesserung der Transparenz kirchlicher Vermögensverwaltung bringt. Zumindest scheinen einige Bistümer gegenwärtig diese Restrukturierungsmaßnahme als Beitrag zu mehr Transparenz in der Vermögensverwaltung zu bewerben. Ist das aber tatsächlich so? Für breite Bevölkerungsschichten dürfte das zu verneinen sein, weil sie sich mit beiden Methoden nicht auskennen. In der Kameralistik werden bisher einige Vermögenswerte, wie Kunstgegenstände und Immobilien wertmäßig nicht erfasst. Das ist durchaus ein Mangel. Vorteil der kaufmännischen Buchführung ist es, dass diese Vermögensgegenstände nun sichtbar werden. Ist es aber überhaupt möglich, den Wert einer Kathedrale realistisch zu bemessen? Was ist der Maßstab, die Feuerversicherungssumme etwa? Es gibt keine klaren Parameter. Daher werden Kirchgebäude auch mit einem Mindestwert von 1€ ausgewiesen. Und was ist mit den sakralen Gegenständen, wie Bildern, Tafeln, Schreinen, Altären etc.? Sie alle sind nicht wirklich realistisch, d.h. über den Marktwert, sondern meist nur ideell bewertbar. Der Wertansatz ist daher oft willkürlich und trägt nicht zu einer besseren Transparenz der Vermögensaufstellung und -verwaltung bei, als die alte Methode. Dieser Methodenstreit ist aber auch ein Expertenstreit, der hier nicht entschieden werden muss. Ich bin

²⁶ Vgl., Janz, Norbert, Verwendung von Staatsleistungen und sonstiger Religionsfördermaßnahmen unter staatlicher Aufsicht mit besonderer Berücksichtigung der Tätigkeit der Rechnungshöfe, in: Pulte / Hense (Hg.), Grund und grenzen staatlicher Religionsförderung, KStKR 17, Paderborn 2014,93-118.

der Ansicht, dass unter Beachtung der nötigen Sorgfalt beide Methoden geeignet sind, die betreffenden Kirchenvermögen weitgehend realistisch darzustellen, ebenso wie beide Methoden ausreichend Potential haben, etwas zu verbergen, wenn man dafür ausreichend kriminelle Energie aufbringt.

Transparenz kann sicherlich nicht in allen Bereichen der kirchlichen Vermögensaufstellung und -verwaltung erreicht werden. Es wäre aber schon viel geholfen, wenn durch personelle Entflechtungen auch noch so hypothetische Interessenkollisionen vermieden werden. Zudem wäre es hilfreich, wenn alle Bistümer ihre Haushalte und die der kirchlichen Körperschaften von wirklich unabhängigen Prüfinstanzen prüfen lassen würden. Dazu sind z.B. die staatlichen Rechnungshöfe befähigt und in der Lage, weil sie seit jeher die Vermögensverwaltung der öffentlichen Rechtspersonen prüfen. Eine Gefahr für die verfassungsrechtlich garantierte Autonomie der Kirchen ist nicht erkennbar, weil die Ergebnisse der Prüfung lediglich Empfehlungen zur Optimierung der Verwaltung sind. Die Kirchen müssen ebenso wenig wie der Staat in der modernen Gesellschaft arm sein. Sie müssen sich aber heute mehr denn je, jenen gegenüber, die sie weitgehend finanzieren, für Ihren Umgang mit dem anvertrauten Gut verantworten. Hier besteht noch ein breiter Handlungsspielraum für die Kirche, um manches verlorengegangene Vertrauen zurückzugewinnen. Die bestehenden staatskirchenrechtlichen Gesetze und Vorschriften bieten ausreichend freien Gestaltungsspielraum für die Bistümer, sich im Wege der Selbstbindung einem kritischen Berichtswesen zu stellen und daraus die erforderlichen Konsequenzen für das Tagesgeschäft zu entwickeln.

Der Autor ist Professor für Kirchenrecht, Staatskirchenrecht und Kirchliche Rechtsgeschichte in Mainz und Vorstand des Zentrums für Interdisziplinäre Studien zum Religions- und Religionsverfassungsrecht (ZIRR), sowie Gastprofessor an der Canon Law Faculty der Katholieke Universiteit Leuven (BE).