



Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung

Abgeordneter Alexander Raue (AfD)

100 Jahre Missachtung der Verfassung - Staatsleistungen an Kirchen stoppen V.

Kleine Anfrage - KA 7/2768

Vorbemerkung des Fragestellenden:

Das BVerfG hat in seinem „Konkordatsurteil“¹ festgestellt, dass das Grundgesetz die Gesetzgebungskompetenz für das Schulrecht ausschließlich den Ländern zuweise, weshalb die Regelungen des Reichskonkordats insoweit Landesrecht geworden seien. Es frage sich also, ob die Länder bundesrechtlich gehindert seien, diese landesrechtlichen Regelungen im Widerspruch zu den völkerrechtlichen Bindungen zu ändern. Art.123 Abs. 2 GG, welcher die vom Deutschen Reich abgeschlossenen Staatsverträge enthalte, sei in Hinblick auf das Reichskonkordat geschaffen worden. Der Verfassungsgeber habe seine Verbindlichkeit nicht anerkannt; er habe sie aber auch nicht abgelehnt. Das Fortgelten des Reichskonkordats sei offengeblieben, weil seine Gültigkeit und Verbindlichkeit bezweifelt worden waren und weil es den Beteiligten vorbehalten bleiben sollte, Rechte und Einwendungen gegen den Vertragsinhalt geltend zu machen. Das Grundgesetz habe vielmehr - im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung - das Schulrecht ganz bewusst ausschließlich den Ländern zugewiesen. Art. 7 GG und Art. 141 GG (die sog. Bremer Klausel) zählten nach Willen des Parlamentarischen Rates die bundesrechtlichen Bindungen abschließend auf. Das ergebe sich schon daraus, dass die „Bremer Klausel“ gegen das Reichskonkordat verstoße und daher nicht gleichzeitig die Länder auf dessen Einhaltung verpflichten könne. Folglich seien die Länder jedenfalls nicht dem Bund gegenüber verpflichtet, die Schulbestimmungen des Konkordats einzuhalten und Sachsen-Anhalt könnte sich davon lossagen. Damit könnte Sachsen-Anhalt einen Fehler revidieren, denn unser Land spielte bei diesem Thema bereits früher eine Vorreiterrolle.

¹ <https://de.wikipedia.org/wiki/Reichskonkordat>

Hinweis: Die Drucksache steht vollständig digital im Internet/Intranet zur Verfügung.
Bei Bedarf kann Einsichtnahme in der Bibliothek des Landtages von Sachsen-Anhalt erfolgen oder die gedruckte Form abgefordert werden.

(Ausgegeben am 11.09.2019)

Hier wurde 1993 in den Verhandlungen zwischen Kirche und Staat der erste „Mustervertrag“ aus Sicht der Kirche für alle neuen Bundesländer abgeschlossen.²

**Antwort der Landesregierung
erstellt vom Ministerium für Bildung**

Namens der Landesregierung beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung der Landesregierung:

Die in den Titeln 13 15 684 31 („Zuschüsse für die evangelischen Gliedkirchen in Sachsen-Anhalt“) und 13 15 684 33 („Zuschüsse für die Katholische Kirche in Sachsen-Anhalt“) geführten Ausgaben beruhen auf den in den Staatskirchenverträgen des Landes Sachsen-Anhalt mit den Evangelischen Landeskirchen (Evangelischer Kirchenvertrag Sachsen-Anhalt) vom 15.09.1993 (Gesetz zum Evangelischen Kirchenvertrag Sachsen-Anhalt vom 03.02.1994, GVBl. LSA Nr. 7/1994, S. 172 ff.) und zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Sachsen-Anhalt vom 15.01.1998 (Gesetz zum Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Sachsen-Anhalt vom 31.03.1998, GVBl. LSA Nr. 13/1998, S. 160 ff.) vereinbarten Staatsleistungen. Gemäß Artikel 13 Absatz 1 des Evangelischen Kirchenvertrages (EvKV) sowie Artikel 18 Absatz 1 des Vertrages mit dem Heiligen Stuhl (HeilSt-StV) zahlt das Land anstelle früher gewährter Dotationen für kirchenregimentliche Zwecke und Zuschüsse für Zwecke der Pfarrbesoldung und -versorgung sowie anderer auf älteren Rechtstiteln beruhenden Zahlungen einen Gesamtzuschuss (Staatsleistung). Bei den als „Gesamtzuschuss“ bezeichneten Staatsleistungen handelt es sich nicht um Zuschüsse im Sinne von staatlichen Zuwendungen, welche mit einer bestimmten Zielsetzung, z. B. zur Erbringung bestimmter Leistungen durch einen konkreten Zuwendungsnehmer, gewährt werden. Die einer verfassungsrechtlichen Wertgarantie unterliegenden Staatsleistungen sind vielmehr pauschal zusammengefasste Vermögensrechte, welche als Surrogat altrechtlicher - vornehmlich in Ausfluss der Reformation und des Reichsdeputationshauptschlusses von 1803 aus säkularisiertem Kirchengut stammenden - Ansprüche isolierte, an keinen besonderen Zweck gebundene Zahlungen darstellen.

Sie unterscheiden sich sowohl von Leistungen des Staates, die der Erfüllung staatlicher Aufgaben dienen als auch von Subventionen, also Zuschüssen, die der Staat zu bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Zwecken gewährt. Diese werden unabhängig von den Staatsleistungen ggf. den kirchlichen Trägern prinzipiell wie jedem freien Träger oder sonst gemeinnützig Tätigen mit einer entsprechenden Zweckbindung zuerkannt.

Bei den Zuschüssen an den Landesverband Jüdischer Gemeinden handelt es sich nicht um Staatsleistungen im staatskirchenrechtlichen bzw. im „technischen“ Sinn des Art. 140 GG, Art. 32 Abs. 5 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, jeweils in Verbindung mit Art. 138 Abs. 1 Weimarer Reichsverfassung, sondern um - freiwillige - Leistungen des Landes. Mit den staatsvertraglich vereinbarten Zahlungen zur Grundrechtvorsorge geht der Wunsch einher, der Jüdischen Gemeinschaft in Sachsen-Anhalt

² <http://mediathek.daserste.de/Reportage-Dokumentation/Ewige-Schulden/Video?bcastId=799280&documentId=60393164>

- in Verantwortung vor der deutschen Geschichte, die durch die Verfolgung und Vernichtung von Menschen jüdischen Glaubens und jüdischer Herkunft mitgeprägt ist,
- in Kenntnis der Maßnahmen offener oder verdeckter Gewalt in der Zeit der kommunistischen Gewaltherrschaft,
- in dem Bewusstsein des großen Verlustes, den das Land Sachsen-Anhalt durch die Vernichtung jüdischen Lebens und jüdischer Kultur erlitten hat,

den Wiederaufbau eines Gemeindelebens zu erleichtern.

Frage 1:

Ist der Landesregierung das „Konkordatsurteil“ des BVerfG bekannt?

Wenn nein, warum nicht?

Antwort:

Ja. Die Fundstelle lautet: BVerfGE 6, 309 ff.

Frage 2:

Teilt die Landesregierung die Rechtsauffassung, dass das Grundgesetz den Ländern Möglichkeiten gegeben hat, von den Regelungen des Konkordats abzuweichen?

Wenn nein, warum nicht?

Antwort:

Ja. Dieses entspricht dem Konkordatsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1957, in welchem es um die Schulrechtskompetenz der Länder geht. Hier führt das Bundesverfassungsgericht u. a. aus: „Die verfassungsrechtliche Bindung der Länder an die Schulbestimmungen des Reichskonkordats stünde daher in offensichtlichem Widerspruch zur Befugnis der Länder, das Schulrecht innerhalb der sachlichen Schranken des GG frei zu gestalten.“ (BVerfGE 6, 309 Randziffer 219).

Frage 3:

Teilt die Landesregierung die Auffassung, dass das Reichskonkordat das einzige heute noch gültige und einer nennenswerten Öffentlichkeit bekannte außenpolitische Abkommen aus der Zeit des nationalsozialistischen Deutschen Reiches ist?

Wenn nein, warum nicht?

Antwort:

Das Reichskonkordat ist ein heute noch gültiges außenpolitisches Abkommen aus der Zeit des nationalsozialistischen Deutschen Reiches. Auch ist das Reichskonkordat ein außenpolitisches Abkommen aus der Zeit des nationalsozialistischen Deutschen Reiches, das auch heute einer nennenswerten Öffentlichkeit bekannt ist. Zur Frage, ob es das einzige solche Abkommen ist, liegen keine abschließenden Erkenntnisse vor. Diese Feststellung wird indes in rechtlicher Literatur und weiteren Veröffentlichungen immer wieder getroffen.

Frage 4:

Teilt die Landesregierung die Auffassung, dass eine Kündigung dieses Abkommens zwar möglicherweise völkerrechtswidrig, aber dennoch unbedingt wünschenswert wäre, und der Bund dies nicht verhindern kann?

Wenn nein, warum nicht?

Antwort:

Die Frage der Kündigung oder Aufhebung des Reichskonkordats richtet sich an den Bund respektive an den Heiligen Stuhl. So hat das Bundesverfassungsgericht beispielsweise festgehalten, dass der Heilige Stuhl angesichts der permanenten schwerwiegenden Vertragsverletzungen durch den nationalsozialistischen Staat das Konkordat hätte aufkündigen können (BVerfGE 6, 309, 334 ff.). Eine Kündigung ist aber weder durch den Heiligen Stuhl noch durch den Bund geschehen. Art und Umfang der Bindung des Landes durch das Reichskonkordat hat das zitierte Konkordatsurteil des BVerfG umfänglich beschrieben. Die Beziehungen des Landes Sachsen-Anhalt zur Katholischen Kirche werden umfänglich durch den Vertrag des Heiligen Stuhls mit dem Land Sachsen-Anhalt vom 15.01.1998 geregelt. Das weiterhin gültige Reichskonkordat wird in der Präambel des Konkordats berücksichtigt, soweit es das Land bindet. Es ist daher zu den Bestimmungen des genannten Vertrags als ergänzend und subsidiär anzusehen. Insoweit nimmt der Vertrag ausdrücklich auf das Reichskonkordat Bezug.

Frage 5:

Teilt die Landesregierung die Auffassung, dass nach innerstaatlichem Recht die Länder zu einer solchen Kündigung sogar verpflichtet sind, wenn Bestimmungen des Reichskonkordats im Widerspruch zu nationalem Verfassungsrecht stehen? (Das sah schon vor rund sechs Jahren auch der SPD-Politiker und Jurist Dieter Wiefelspütz so: „Auf diese Missachtung eines Verfassungsauftrags durch uns Parlamentarier kann man nicht wirklich stolz sein“.)

Wenn nein, warum nicht?

Antwort:

Nein. Die Zuständigkeit hierfür liegt beim Bund. Im Übrigen wird auf die Beantwortung zu Frage 4 verwiesen.

Frage 6:

Teilt die Landesregierung die Ansicht des Verwaltungsjuristen Johann Albrecht Haupt, der im MDR dazu sagte: „Der einzige Fall, wo ein eindeutiges Verfassungsgebot („Staatsleistungen sind abzulösen“) missachtet wird. Die Angst der Parteien in Bund und Ländern, sich mit den Kirchen anzulegen, ist nach wie vor groß und verhindert die Ablösung.“

Wenn nein, warum nicht?

Antwort:

Nein. In Art. 13 Abs. 6 des Vertrags mit den Evangelischen Kirchen vom 15.09.1993 und in Schlussprotokoll zu Art. 18 Abs. 3 (Abs. 4) des Vertrags mit dem Heiligen Stuhl vom 15.01.1998, welche für das Land Sachsen-Anhalt die Beziehungen mit den Kirchen umfassend regeln, wird ausdrücklich festgehalten, dass für eine Ablö-

sung der Staatsleistungen Art. 140 des GG (bzw. Art. 32 Abs. 5 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt) in Verbindung mit Art. 138 Abs. 1 der Deutschen Verfassung vom 11. August 1919 gilt. Die in der Fragestellung insinuierte Angst kann nicht konstatiert werden. Die mögliche Ablösung wäre ein Ergebnis von Gesprächen und Verhandlungen.

Frage 7:

Sieht also die Landesregierung das Zustandekommen des Reichskonkordats im Rahmen des Ermächtigungsrechts Adolf Hitlers im Widerspruch zum Verfassungsrecht?

Antwort:

Das verfassungsmäßige Zustandekommen des Reichskonkordats am 20. Juli 1933 ist eine Frage der wissenschaftlichen Diskussion. Entscheidend ist, dass es weiterhin Gültigkeit besitzt, wie im Konkordatsurteil des Bundesverfassungsgerichts umfänglich dargelegt, welches auch die Wirkung für die Länder beschreibt. Somit gilt das Reichskonkordat neben dem umfassenden Vertrag mit dem Heiligen Stuhl vom 15.01.1998 ergänzend und subsidiär. Mithin stellt sich die in Frage 7.2 beschriebene Situation für das Land Sachsen-Anhalt nicht. Das Konkordatsurteil gestattet im Rahmen der Länderkompetenz entsprechendes Abweichen vom Reichskonkordat.

Frage 7.1.:

Wenn nein, warum nicht?

Antwort:

Siehe Antwort zu Frage 7.

Frage 7.2.:

Wenn ja, wird die Landesregierung folgerichtig die Verpflichtungen aus dem Reichskonkordat für ungültig erklären, weil sie im Widerspruch zu nationalem Verfassungsrecht stehen?

Falls nein, warum nicht?

Antwort:

Siehe Antwort zu Frage 7.

Frage 8:

Teilt die Landesregierung die Auffassung, dass neben den Umständen des Zustandekommens des Konkordats dieses auch die Trennung von Staat und Kirche unterläuft, weil Artikel 18 des Konkordats staatliche Leistungen an die katholische Kirche fortschreibt und damit im Widerspruch zum Artikel 138 der Weimarer Verfassung steht, der über Artikel 140 des Grundgesetzes weiterbesteht und fordert, dass die „auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften durch die Landesgesetzgebung“ abzulösen seien, was in den 100 Jahren, die seit Verkündung der Weimarer Verfassung verstrichen sind, nicht geschehen ist?

Falls nein, warum nicht?

Antwort:

Nein. In der Präambel des Vertrags mit dem Heiligen Stuhl vom 15.01.1998 ist u. a. festgehalten, dass unter Beachtung des Grundsatzes der gegenseitigen Unabhängigkeit von Kirche und Staat die Voraussetzungen für ein partnerschaftliches Verhältnis geschaffen wurden. Der Grundsatz der Trennung von Kirche und Staat wird durch das weiterhin gültige Reichskonkordat nicht unterlaufen. Diese Frage stellt sich mit Blick auf die staatlichen Leistungen an die Katholische Kirche (wie an die Evangelischen Kirchen) nicht. Grundgesetz wie Landesverfassung garantieren in der Bundesrepublik Deutschland wie im Land Sachsen-Anhalt die Trennung von Staat und Kirche. Ein partnerschaftliches Miteinander u. a. auf vertraglicher Grundlage steht diesem nicht entgegen. Zur Frage der Ablösung wird im Übrigen auf die Beantwortung der Frage 6 verwiesen.

Frage 9:

Der ehemalige Bundestagsabgeordnete, Verfassungsrechtler und Verwaltungsjurist Dr. Dieter Wiefelspütz (SPD), stellte bereits wenige Jahre vor 2013 zu genau dieser Thematik fest, dass mit eben diesem Verfassungsauftrag (also der Zahlung von Staatsleistungen an die Kirchen) keinerlei Sanktionen bei Nichterfüllung verbunden seien. Teilt die Landesregierung diese Rechtsauffassung, dass bei Einstellung der Zahlungen keinerlei Schadensersatzforderungen durch die Kirchen möglich wären?

Wenn nein, warum nicht?

Antwort:

Die Frage nach Sanktionen bzw. Schadensersatzforderungen durch die Kirchen stellt sich in Zusammenhang mit den Staatsleistungen und ihrer Ablösung für die Landesregierung nicht. Grundlage der Zahlungen sind Art. 13 des Vertrags mit den Evangelischen Kirchen vom 15.09.1993 und Art. 18 des Vertrags mit dem Heiligen Stuhl vom 15.01.1998. Ebenso wird in Art. 13 Abs. 6 des Vertrags mit den Evangelischen Kirchen und Schlussprotokoll zu Art. 18 Abs. 3 (Abs. 4) des Vertrags mit dem Heiligen Stuhl auf die Regelung in Art. 140 GG bzw. Art. 32 Abs. 5 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt in Verbindung mit Art. 138 Abs. 1 der Deutschen Verfassung vom 11. August 1919 verwiesen. Diese Verträge sind u. a. bereits nach dem rechtlichen Grundsatz pacta sunt servanda einzuhalten. Die genannten Verträge wurden auf dem Gesetzgebungsweg durch den Landtag von Sachsen-Anhalt verabschiedet (Gesetz zum Evangelischen Kirchenvertrag Sachsen-Anhalt vom 03.02.1994 (GVBl. LSA Nr. 7/1994, S. 172 ff.); Gesetz zum Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Sachsen-Anhalt vom 31.03.1998 (GVBl. LSA Nr. 13/1998, S. 160 ff.)). Gerade vom Land muss erwartet werden, dass es sich rechtstreu und vertragskonform verhält. Ein Berufen auf den Wegfall der Geschäftsgrundlage bei den genannten Verträgen (clausula rebus sic stantibus) ist nicht möglich, da es seit dem Abschluss keine wesentliche Veränderungen bei den Vertragsvoraussetzungen gegeben hat. Schwerwiegende Gründe, nach denen eine einseitige Kündigung geprüft werden könnte, sind ebenso nicht ersichtlich. Eine vertragliche Konfliktsituation liegt ebenfalls nicht vor. Die Modalitäten und möglichen finanziellen Umstände einer möglichen Staatsleistungsablösung werden somit Ergebnis von Gesprächen und Verhandlungen sein.

Frage 10:

Derselbe Dr. Dieter Wiefelspütz sagte zu dieser Problematik im Deutschen Bundestag u. a.: „Nicht ertragen kann ich - da bin ich zu sehr deformiert als Jurist, als Verfassungsrechtler -, dass man kommentarlos einen Grundgesetzartikel ignoriert, dass also wir als Gesetzgeber, der von jedem Bürger erwartet, dass er die Gesetze ernst nimmt, unsere Verfassung nicht ernst nehmen. Das kann keine Alternative sein.“

Teilt die Landesregierung diese Auffassung?

Wenn nein, warum nicht?

Antwort:

Nein. Die Landesregierung ist selbstredend an Verfassung, Gesetz und Recht gebunden. Der bezeichnende Grundgesetzartikel wird nicht ignoriert. Der Verweis hierauf ist explizit in die Verträge mit den Evangelischen Kirchen und der Katholischen Kirche aufgenommen worden. Die entsprechende rechtspolitische Diskussion ist der Landesregierung bekannt und bewusst.

Frage 11:

Hinsichtlich einer Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen ist häufig von Kompromissen und konsensualen Gesprächen mit den Kirchen die Rede. Kirchenexperte Carsten Frerk hat diese Logik damit verglichen, „als wenn man bei der Diskussion über eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf den deutschen Autobahnen „konsensual“ mit Porsche-Fahrern redet und dann das beschließt, was die Sportwagenfahrer wollen“. Hält die Landesregierung angesichts der bereits an die Kirchen gezahlten Unsummen und der aufgezeigten Möglichkeiten, das Abkommen zu kündigen ohne Sanktionen befürchten zu müssen, eine konsensuale Lösung im Interesse der Kirchen für zwingend, oder teilt die Landesregierung in dieser Frage die Auffassung, dass es Priorität habe, die Interessen der Steuerzahler in Sachsen-Anhalt durchzusetzen?

Antwort:

Die Landesregierung ist stets den Interessen der Menschen im Land Sachsen-Anhalt verpflichtet. Dazu gehören auch die Interessen der Steuerzahler im Land. Dieses vorausgeschickt, wird auf die Beantwortung der Frage 9 verwiesen.

Frage 12:

Teilt die Landesregierung die Auffassung, dass entweder das Reichskonkordat insgesamt (also mit allen darin enthaltenen Artikeln) Gültigkeit besitzt, oder gar nicht?

Antwort:

Die Frage der grundsätzlichen Gültigkeit des Reichskonkordats vom 20.07.1933 und seine Anwendbarkeit in den Ländern ist durch das Konkordatsurteil des BVerfGE von 1957 (BVerfGE 6, 309 ff.) geklärt. Damit ist klargestellt, dass neben dem Vertrag mit dem Heiligen Stuhl vom 15.01.1998 die Bestimmungen des Reichskonkordats ergänzend und subsidiär anzuwenden sind. Dieses führt dazu, dass beispielsweise Teile des Reichskonkordats übereinstimmend nicht angewendet werden, vgl. hierzu Schlussprotokoll zu Art. 12 Abs. 1 und Abs. 3 des Vertrags mit dem Heiligen Stuhl vom 15.01.1998. Die Frage der Gültigkeit respektive besser Anwendbarkeit des Reichskonkordats richtet sich nach der Regelungskompetenz des Landes. Grundle-

gend für die Beziehungen zwischen dem Land Sachsen-Anhalt und der Katholischen Kirche bleibt somit der Vertrag mit dem Heiligen Stuhl vom 15.01.1998. Statt rechtstheoretischer Erwägungen wird auf die Regierungsbegründung zum Vertrag mit dem Heiligen Stuhl verwiesen. In der Präambel des genannten Vertrags lautet der dritte Spiegelstrich „unter Berücksichtigung des in Geltung stehenden Konkordats zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich vom 20. Juli 1933, soweit es das Land bindet, und in Würdigung des Vertrages des Freistaates Preußen mit dem Heiligen Stuhl vom 14. Juni 1929,“. Die Regierungsbegründung hierzu führt aus: „Unter dem dritten Spiegelstrich wird der rechtliche Bezug betont, unter dem der vorliegende Staatsvertrag geschlossen wurde. Diesen bilden die grundlegenden Staatsverträge, nämlich das Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich vom 20. Juli 1933 (Reichskonkordat) sowie der Vertrag des Freistaates Preußen mit dem Heiligen Stuhl vom 14. Juni 1929 (Preußenkonkordat). Der dritte Spiegelstrich stimmt damit inhaltlich vollständig mit der Präambel des Bistumserrichtungsvertrags überein. Die Präambel trifft insoweit auch eine normative Aussage. Da der vorliegende Vertrag - ebenso wie der Vertrag mit den Evangelischen Landeskirchen - ein sämtliche Regelungsmaterien umfassendes Vertragswerk (Vollvertrag) darstellt, wird eine Anwendung des Preußen- und Reichskonkordats jedoch kaum praktisch werden. Der Grundsatz der Weitergeltung des Reichskonkordats ist bereits in den Verträgen zur Errichtung des Bistums Magdeburg eingehend erörtert. Für das Preußenkonkordat gelten - soweit ehemals preußische Gebietsteile des Landes Sachsen-Anhalt betroffen sind - im Wesentlichen gleiche Erwägungen. Auch insoweit kann deshalb auf die Regierungsbegründung zu dem Bistumserrichtungsvertrag Bezug genommen werden. Neben der Fortschreibung bewährter Grundprinzipien sieht der Vertrag auch auf die mittlerweile entstandene gesellschaftliche und kirchliche Situation abgestimmte Regelungen vor.“.

Frage 12.1.:

Falls nein, wie begründet die Landesregierung dann ihre Auffassung, dass einige Artikel Gültigkeit behalten, andere aber nicht?

Antwort:

Siehe Antwort zu Frage 12.

Frage 12.2.:

Falls die Landesregierung Frage 12. mit „nein“ beantwortet: welche Artikel des Reichskonkordats würden dann nach Ansicht der Landesregierung Gültigkeit behalten, welche nicht, und wie lautet die Begründung dafür?

Antwort:

Siehe Antwort zu Frage 12.