

Ministerpräsident - Staatskanzlei -

9. Zuschüsse an Kirchen und kirchliche Organisationen

Das Land zahlt jährlich Zuschüsse im Umfang von mehr als 11 Mio. € an Kirchen und kirchliche Organisationen. Rund 98 % dieser Staatsleistungen erhält die Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche für Zwecke der Kirchenverwaltung, Pfarrbesoldung und -versorgung und Bauunterhaltung.

Die Veranschlagung der Mittel wird mit dem 1957 geschlossenen und durch Gesetz ratifizierten Schleswig-Holsteinischen Kirchenvertrag begründet. Die bei seinem Abschluss maßgeblichen Verhältnisse haben sich wesentlich verändert.

Der Schleswig-Holsteinische Kirchenvertrag bedarf der Anpassung an die veränderten Verhältnisse.

9.1 Das Land veranschlagt seit mehr als 50 Jahren Zuschüsse an Kirchen und Religionsgemeinschaften (sog. Staatsleistungen). Im Haushalt 2006 sind dafür 11,6 Mio. € ausgewiesen.¹ Davon entfallen rd. 98 % auf die Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche (NEK). Insgesamt hat das Land an die NEK und ihre Vorläufer von 1957 bis 2005 mehr als 300 Mio. € an Staatsleistungen erbracht. Die übrigen Staatsleistungen des Landes verteilen sich auf die römisch-katholische Kirche (1,7 %) und weitere Religionsgemeinschaften.

9.2 Die Staatsleistungen umfassen Zuschüsse für Zwecke der Kirchenverwaltung, der Pfarrbesoldung und -versorgung und der Bauunterhaltung. Ihre historischen Wurzeln reichen teilweise zurück bis in die Zeit der Reformation. Davon ausgehend hat sich eine enge Verflechtung zwischen staatlicher und kirchlicher Verwaltung entwickelt, die bis zum Beginn der Weimarer Republik andauerte.

Die heutigen **Beziehungen zwischen Staat und Kirche** sind durch die in Art. 140 Grundgesetz (GG) übernommenen Kirchenartikel der Weimarer Reichsverfassung (WRV)² bestimmt. Ihnen liegt das Prinzip der **Trennung von Staat und Kirche** zugrunde. Das gilt grundsätzlich auch für deren finanzielle Beziehungen.

¹ Kap. 0303 Titel 684 01; zur Entwicklung im Doppelhaushalt 2007/08 vgl. Tz. 1.4.

² Art. 136 bis 139 und Art. 141 WRV.

Die vor dem Inkrafttreten der WRV (1919) auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Ansprüche der Kirchen auf Staatsleistungen sind durch die Landesgesetzgebung abzulösen. Grundsätze dafür hat der Bund zu erlassen.¹ Er ist dieser Pflicht bisher ebenso wenig nachgekommen wie das seinerzeit zuständige Deutsche Reich.

Solange die **Ablösung** nicht erfolgt ist, gelten die 1919 vorhandenen Rechtsansprüche fort.² Sie betreffen in Schleswig-Holstein die Staatsleistungen an die (ehemalige) Evangelisch-Lutherische Landeskirche Schleswig-Holsteins und entsprechende Leistungen an die römisch-katholische Kirche.

Unabhängig von den historisch begründeten Staatsleistungen bleibt es dem Land unbenommen, Kirchen und Religionsgemeinschaften z. B. aus kulturpolitischen Gründen zu fördern (neu begründete Staatsleistungen). Dabei hat der Staat das verfassungsrechtliche Neutralitäts- und Paritätsgebot³ zu beachten. Es gewinnt angesichts der wachsenden religionssoziologischen Heterogenität der Gesellschaft zunehmend an Bedeutung.⁴

- 9.3 Die Verfassung des Landes Schleswig-Holstein enthält keine gesonderten Regelungen zum Verhältnis von Staat und Kirche.⁵

Als Rechtsgrundlage für die Veranschlagung der Mittel für die NEK wird im Landshaushalt auf den **Schleswig-Holsteinischen Kirchenvertrag (SHKV)** verwiesen.⁶ Er ist am 23.04.1957 zwischen dem Land und den Landeskirchen Schleswig-Holstein, Eutin und Lübeck geschlossen worden und hat durch ein Zustimmungsgesetz des Landtages Gesetzeskraft erlangt.⁷

- 9.4 Ein wesentliches Ziel des SHKV war die Neuordnung der finanziellen Beziehungen zwischen Staat und Kirche. Die Landeskirchen Eutin und Lübeck, die keine Rechtsansprüche an das Land aus der Zeit vor 1919 geltend machen konnten, sind in den Vertrag einbezogen und der Landes-

¹ Art. 138 Abs. 1 WRV i. V. m. Art. 140 GG.

² Art. 138 Abs. 2 WRV i. V. m. Art. 140 GG (Eigentumsgarantie).

³ Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 42. Lieferung 2003, RN 31 f. zu Art. 140.

⁴ Droege, M., Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften im säkularen Kultur- und Sozialstaat, Berlin 2004, S. 263.

⁵ Das gilt auch für die Verfassungen des Landes Niedersachsen sowie der Stadtstaaten Hamburg und Berlin. In den übrigen Bundesländern enthalten die Landesverfassungen Bestimmungen zu Religion, Kirchen und Religionsgemeinschaften.

⁶ Erläuterungen zu Kap. 0303 (Kirchenangelegenheiten).

⁷ Gesetz zu dem Vertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und den evangelischen Landeskirchen in Schleswig-Holstein vom 23.05.1957, GVOBl. Schl.-H. S. 73. Bestandteil des Vertragswerks ist eine Zusatzvereinbarung zur Durchführung des SHKV.

Kirche Schleswig-Holstein aus Paritätsgründen gleichgestellt worden.¹

Die bereits vorher geleisteten Zahlungen sind in einem Betrag zusammengefasst, erhöht und mit einer Dynamisierungsklausel versehen worden. Es wird nicht zwischen historischen Staatsleistungen, die der verfassungsrechtlichen Ablösungsverpflichtung unterliegen, und nach 1919 neu begründeten Staatsleistungen unterschieden. Die historisch begründeten Ansprüche sind in dem neu vereinbarten **Grundbetrag** von 1,5 Mio. € aufgegangen. Im Vergleich zum Vorjahr 1956 haben sich die Staatsleistungen um rd. 80 % erhöht.

Die **Staatskanzlei** hält im Hinblick auf den SHKV eine Unterscheidung zwischen historischen und nach 1919 neu begründeten Staatsleistungen nicht für sachgerecht. Sie schließt sich der Bewertung des Nordelbischen Kirchenamtes an, wonach es sich bei den nach dem SHKV gewährten finanziellen Zuwendungen ausschließlich um (zusammengefasste) einheitliche „Staatsleistungen im engeren Sinne“ handle, die ihren Rechtsgrund letztlich in der Entschädigung für erlittene Vermögensverluste der Kirchen im Zuge der Säkularisationen hätten und für die es - in Ermangelung einer Ablösung i. S. d. Art. 138 Abs. 1 WRV - eine verfassungsrechtliche Bestandsgarantie gebe.

Der **LRH** bleibt bei seiner Feststellung, dass nur solche Leistungen verfassungsrechtlich geschützt sind, die bereits 1919 auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhen. Das betrifft nur die frühere Landeskirche Schleswig-Holstein.

Der **Dynamisierungsfaktor** ist an die Besoldungsentwicklung der Landesbeamten gebunden. Im Ergebnis ist der Grundbetrag von 1957 bis 2006 um rd. 9,9 Mio. € auf 11,4 Mio. € (Soll) gestiegen. Das entspricht - bezogen nur auf die schleswig-holsteinischen Mitglieder der NEK - einem Zuschuss von 7,15 € „pro Seele“ (Mitglied). Der 1957 vereinbarte Grundbetrag betrug 0,65 € „pro Seele“.

Im Entwurf des Doppelhaushalts 2007/08 war ein weiterer Anstieg der Staatsleistungen auf insgesamt 11,7 Mio. € bzw. 11,9 Mio. € vorgesehen. Noch während der Prüfung des LRH hat die Staatskanzlei über die Nachschiebeliste die Ansätze für Staatsleistungen gekürzt und damit der Ent-

¹ Vor 1957 gab es in Schleswig-Holstein insgesamt 5 evangelische Landeskirchen, deren Verhältnis zum Land rechtlich uneinheitlich geregelt war und deren Sprengel nicht deckungsgleich mit den Landesgrenzen waren. Neben den 3 genannten Evangelisch-Lutherischen Landeskirchen hatte auch die Evangelisch-Lutherische Kirche im Hamburgischen Staate (Landeskirche Hamburg) Gemeinden auf schleswig-holsteinischem Gebiet. Gleiches gilt für die Evangelisch-Lutherische Landeskirche Mecklenburg (Domgemeinde Ratzeburg).

wicklung der Beamtenbesoldung (Streichung der Sonderzuwendung) Rechnung getragen.¹

9.5 Die bei Abschluss des SHKV bestehenden Verhältnisse haben sich seither verändert:

- Mit Wirkung vom 01.01.1977 haben 5 norddeutsche Landeskirchen die NEK gebildet.² Auf kirchlicher Seite steht dem Land seitdem ein Partner gegenüber, der sich strukturell deutlich von den vormaligen 3 schleswig-holsteinischen Landeskirchen unterscheidet.
- Die 1957 noch zutreffende annähernde Gleichsetzung von Staatsbürger und Mitglied einer christlichen Kirche³ ist nicht mehr gegeben. Nur noch rd. 47,1 % der Bevölkerung von Schleswig-Holstein und Hamburg sind Mitglied der NEK, auf Schleswig-Holstein bezogen beträgt der Mitgliederanteil nach Angaben der NEK rd. 56,2 %.
- Die Besoldungsstrukturen im öffentlichen Dienst sind seit 1957 mehrfach verändert worden. Auswirkungen auf die Höhe der Staatsleistungen haben insbesondere die nach 1957 gesetzlich geregelten Sonderzahlungen⁴ sowie die Dienstrechtsreform von 1997⁵ und das Versorgungsreformgesetz von 1998⁶ gehabt.

Der SHKV ist nicht an die geänderten Rahmenbedingungen angepasst worden. Stattdessen haben sich das bis 2005 zuständige Kultusministerium⁷ und die kirchlichen Partner über Abweichungen vom Wortlaut des SHKV und seiner Zusatzvereinbarung auf Regierungs- bzw. Verwaltungsebene verständigt. Einvernehmen ist insbesondere darüber erzielt worden, die NEK als Rechtsnachfolgerin der 3 schleswig-holsteinischen Landeskir-

¹ Umdruck 16/1382; nunmehr sind 11,13 Mio. € (2007) bzw. 11,35 Mio. € (2008) veranschlagt.

² Außer den 3 Landeskirchen, die Vertragspartner des Landes bei Abschluss des SHKV waren, gehören dazu die Landeskirche Hamburg und die Landeskirche Hannover für den Kirchenkreis Harburg.

³ Nach der Volkszählung von 1950 waren 88 % der Einwohner Schleswig-Holsteins evangelisch-lutherischen und 6 % römisch-katholischen Glaubens.

⁴ Sog. Urlaubs- und Weihnachtsgeld.

⁵ Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz) vom 24. Februar 1997, BGBl. I. S. 322; hier: Strukturveränderung bei den Dienstaltersstufen.

⁶ Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998 - VReformG) vom 29. Juni 1998, BGBl. I S. 1666; hier: Aufbau einer Versorgungsrücklage durch Einbehaltung von 0,2 Prozentpunkten der vorgesehenen Besoldungserhöhung. In diesem Fall hat die NEK das Kultusministerium darauf hingewiesen, dass die Anwendung der Reform nicht im Einklang mit dem SHKV steht. Die Vertragspartner waren sich einig, die Neuregelung unabhängig von ihrer unterschiedlichen Rechtsauffassung umzusetzen, ohne den SHKV anzupassen.

⁷ Wechsel der Zuständigkeit 2005 vom Kultusministerium zur Staatskanzlei, Landesverordnung zur Anpassung von Rechtsvorschriften an geänderte Zuständigkeiten der obersten Landesbehörden und geänderte Ressortbezeichnungen vom 12.10.2005, GVObI. Schl.-H. S. 487.

chen zu betrachten, ohne den SHKV anzupassen. Das Kultusministerium hat nicht die notwendige Zustimmung des Landtages eingeholt. Eine Anpassung des Vertrages an die tatsächlichen Verhältnisse ist nunmehr erforderlich.

Die **Staatskanzlei** ist nicht der Auffassung, dass sich die maßgeblichen Verhältnisse seit 1957 in einer für die Vertragsbeziehungen mit der NEK rechtlich relevanten Weise geändert hätten:

Sie sieht in der NEK die rechtmäßige Rechtsnachfolgerin der 3 evangelisch-lutherischen Landeskirchen. Die geographischen Veränderungen seien für die Rechtsnachfolge grundsätzlich unerheblich. Ferner habe das Land die NEK seit ihrer Errichtung fortwährend anerkannt, sodass es nunmehr an diese Staatspraxis gebunden sei und sich von ihr nicht mehr unvermittelt abkehren könne.

Die Mitgliederentwicklung sei rechtlich insofern irrelevant, als die in dem SHKV vereinbarten Leistungen nicht an eine bestimmte „Seelenstärke“ gekoppelt gewesen seien. Auch bestehe entgegen der Auffassung des LRH keine rechtliche Kausalität zwischen staatlichen Zuschüssen und Pfarrbesoldung. Richtig sei zwar, dass die Staatsleistungen zu einem erheblichen Teil für die Zuschüsse zur Pfarrbesoldung gewährt werden sollten und dass ihre Dynamisierung sich nach der Veränderung der Beamtenbesoldung richten sollte; doch würden sich weder aus dem Wortlaut noch aus der Begründung des SHKV Anhaltspunkte für einen rechtlichen Zusammenhang zwischen der Höhe der Staatsleistung und der Höhe der Pfarrbesoldung ergeben. Da die Verwendung und Aufteilung der Staatsleistung in den Verantwortungsbereich der Kirchen gestellt worden sei, sei vielmehr davon auszugehen, dass der Verweis auf die Besoldung keine Rechts-, sondern lediglich eine Berechnungsgrundlage für den Dynamisierungsfaktor darstellen sollte.

Der **LRH** bleibt bei seiner Auffassung. Er verweist im Übrigen darauf, dass die Landesregierung selbst eine Neufassung der gesetzlichen und vertraglichen Bestimmungen aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung für geboten hält. Sie hat der Feststellung in dem Abschlussbericht der Projektgruppe „Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung“ zugestimmt, dass „das umfangreiche und wenig überschaubare und teilweise aus früheren Jahrhunderten stammende Staats-Kirchenrecht aktualisiert und transparenter gefasst werden müsste. Zahlreiche Bestimmungen sind nicht mehr zeitgemäß.“¹ Die **Staatskanzlei** hat hierzu erklärt, dass sich diese Feststellungen in erster Linie auf bislang nicht aktualisierte Konkordate mit der Katholischen Kirche aus früheren Jahrhunderten bezogen hätten.

¹ Umdruck 16/550 vom 31.01.2006, S. 416.

- 9.6 Der SHKV enthält keine **Anpassungs- oder Kündigungsklausel**, sondern nur die Vereinbarung, etwa in Zukunft entstehende Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung des Vertrags auf freundschaftliche Weise zu beseitigen (Art. 28 SHKV).

Der LRH teilt die Auffassung des Petitionsausschusses des Landtages, dass „vertragliche Vereinbarungen mit den großen christlichen Kirchen - da sie keine Kündigungsregelung beinhalten - nur aus besonders schwerwiegenden Gründen aufgelöst werden können“.¹

Eine Auflösung durch Kündigung setzt voraus, dass die Verhältnisse, die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebend waren, sich seit Abschluss des Vertrags so wesentlich geändert haben, dass einer Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist, und es nicht gelungen ist, den Vertrag an die geänderten Verhältnisse anzupassen (§ 127 LVwG²). Verhandlungen mit dem Ziel einer Vertragsanpassung haben somit Vorrang vor einer Kündigung. Das gilt auch für den SHKV.

Die **Staatskanzlei** sieht keine rechtliche Möglichkeit für eine einseitige Kündigung des SHKV oder eine einseitige Reduktion der hieraus gewährten Staatsleistungen.

- 9.7 Da sich die Verhältnisse, die bei Vertragsabschluss **maßgeblich** waren, **wesentlich** verändert haben, muss die Landesregierung Verhandlungen mit der NEK über einen neu zu schließenden Vertrag aufnehmen. Hierbei sollte zwischen Zahlungen aufgrund von Rechtsansprüchen, die der Ablösungsverpflichtung unterliegen, und nach 1919 neu begründeten Staatsleistungen getrennt werden.

Angesichts der Haushaltssituation des Landes gibt es keine Tabubereiche für strukturelle Einsparungen. Die Staatsleistungen müssen insgesamt deutlich gesenkt werden. Hierzu hat der LRH der Staatskanzlei anhand von Modellrechnungen mögliche Einsparungspotenziale aufgezeigt. Der Meinungs-austausch dazu dauert an.

Falls mit der NEK kein Einvernehmen über eine Vertragsrevision zu erreichen ist, sollte das Land seine Zahlungen auf die bis zu einer Ablösung verfassungsrechtlich geschützten Rechtsansprüche begrenzen.

¹ Landtagsdrucksache 15/3851 vom 02.12.2004, S. 15.

² Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 02.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 243, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15.03.2006, GVOBl. Schl.-H. S. 52.

9.8 Die **Staatsleistungen an die römisch-katholische Kirche** gründen sich teilweise auf Rechtstitel aus der Zeit vor 1919, teilweise auf einen Vertrag des Freistaats Preußen mit dem Heiligen Stuhl aus dem Jahr 1929. Die Höhe der Zuschüsse beruht seit 1957 auf einer Entscheidung des Kultusministeriums im Rahmen des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Gesonderte vertragliche Regelungen und ein Zustimmungsgesetz liegen nicht vor. Mit der römisch-katholischen Kirche sollten ebenfalls Verhandlungen mit dem Ziel aufgenommen worden, Regelungen wie mit der NEK zu vereinbaren.

Die **Staatskanzlei** hat Gespräche zur Aufnahme entsprechender Verhandlungen begonnen.

9.9 Das Land wendet den SHKV entsprechend auch auf **andere Kirchen und Religionsgemeinschaften** an. Es stützt sich dabei auf das Gleichbehandlungsgebot des Staates. Gesetzliche Verpflichtungen des Landes oder vertragliche Vereinbarungen bestehen nicht. Landesmittel in geringem Umfang erhalten die alt-katholische Gemeinde Nordstrand (13,5 T€), die Domgemeinde Ratzeburg (10,2 T€)¹ und die Evangelisch-Reformierte Gemeinde Lübeck (4,4 T€)².

Solange die Staatsleistungen nicht auf gesetzlicher Grundlage gewährt werden, handelt es sich um freiwillige Leistungen des Landes, für die das Zuwendungsrecht anzuwenden ist. Dieser Grundsatz ist vom Kultusministerium bzw. der Staatskanzlei bislang nicht beachtet worden. Die **Staatskanzlei** hat dazu mitgeteilt, dass sie diesen Grundsatz zukünftig beachten werde und eine entsprechende Umstellung des Zuwendungsverfahrens für das Haushaltsjahr 2008 eingeleitet habe.

Die Staatskanzlei sollte prüfen, ob und inwieweit die Zahlungen unter den heutigen Verhältnissen und unter Beachtung des Gleichbehandlungs- und Neutralitätsgebots erforderlich sind.

9.10 Die Staatsleistungen an die Kirchen und Religionsgemeinschaften weisen im **Bundesvergleich**³ eine erhebliche Bandbreite auf. Sie haben im Haushaltsjahr 2005 zwischen weniger als 1 € je Einwohner (Stadtstaaten Hamburg und Bremen) und bis zu 11,20 € je Einwohner (Rheinland-Pfalz) gelegen. In Schleswig-Holstein ergeben sich bei Einbeziehung aller Staatsleistungen⁴ 4,28 € je Einwohner. In Nordrhein-Westfalen, das wie Schleswig-Holstein als Rechtsnachfolger des Freistaats Preußen ebenfalls histo-

¹ Unabhängig von diesen Mitteln erhält die Domgemeinde Ratzeburg im Kap. 1203 veranschlagte Landesmittel für bauliche Zwecke i. H. v. insgesamt 205 T€ (Soll 2006).

² Soll 2006.

³ Umfrage des LRH bei den Rechnungshöfen der Länder 2005.

⁴ 12,1 Mio. € (Soll 2005).

rische Rechtsansprüche der Kirchen erfüllt, betragen die Staatsleistungen nur 1,42 € je Einwohner¹.

Nach Auffassung der **Staatskanzlei** sind Einwohnerzahlen keine geeignete Bezugsgröße für einen Vergleich von Staatsleistungen, die sich rechtlich auf Ablöseverpflichtungen in unterschiedlicher Höhe gründen.

Der **LRH** hält an der Bezugsgröße fest, um die Unterschiede transparent zu machen.

- 9.11 Parallel zur Neugestaltung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kirchen sollte das Land prüfen, auf welche Weise die seit 1919 bestehende **Ablösungsverpflichtung** umgesetzt werden kann. Eine mangels erfolgter Ablösung unbegrenzte Fortsetzung dieser Staatsleistungen („Dauerzahlung“) ist mit der seit 1919 bestehenden Verpflichtung zur Entflechtung der vermögensrechtlichen Beziehungen von Staat und Kirche nicht vereinbar.

¹ 25,7 Mio. € (Soll 2005).