



Sachstand

Staatsleistungen an Kirchen und Religionsgemeinschaften im Sinne von Art. 138 Abs. 1 WRV und Fragen zu ihrer Ablösung auf Länderebene



**Staatsleistungen an Kirchen und Religionsgemeinschaften im Sinne von Art. 138 Abs. 1 WRV
und Fragen zu ihrer Ablösung auf Länderebene**

Verfasser/in:



Aktenzeichen:

WD 10 - 3000 - 036/15

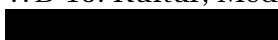
Abschluss der Arbeit:

30.04.15

Fachbereich:

WD 10: Kultur, Medien und Sport

Telefon:



Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Staatsleistungen an Kirchen i. S. d. Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 WRV	4
2.1.	Art und Inhalt der Leistungen	5
2.2.	Umfang der Leistungen	6
3.	Pauschalleistungen	6
3.1.	Rechtliche Grundlage	7
3.2.	Höhe der pauschalierten Leistungen	7
4.	Ablösung i.S.d. Art. 138 I WRV	8
4.1.	Probleme der Ablösung	9
4.1.1.	Keine Ablösung ohne Grundsatzgesetz - Zulässigkeit vertraglicher Vereinbarungen durch die Länder	9
4.1.2.	Art und Umfang einer möglichen Ablösung	10
4.2.	Formen bereits „vollbrachter Ablösungen“ bzw. Ablösungsäquivalente	11
4.2.1.	Staatsverträge und de-facto Ablösungen	11
4.2.2.	Bau- und Unterhaltungsverpflichtungen an Kirchengebäuden, kommunale	12
4.2.3.	Bau- und Unterhaltungsverpflichtungen an Kirchengebäuden, staatliche	12
4.2.4.	Bereitstellung von Dienstwohnungen und Dotationen	12
4.3.	Konkrete Beispiele	12
4.3.1.	Nordrhein-Westfalen	13
4.3.2.	Hessen	13
4.3.3.	Bayern	14
5.	Fazit	14

1. Einleitung

Seit der Zeit der Weimarer Republik gibt es Uneinigkeiten um die Ablösung der sogenannten Staatsleistungen. Jüngst warf der Vorfall des Limburger Bischofes Tebartz-van Elst das Licht auf die finanzielle Situation der Kirchen und dem diesbezüglichen Mangel an Transparenz. Nicht verwunderlich ist es daher, dass auch im Kontext der klammen Haushaltslage vieler Länder und Kommunen, Stimmen, die die Frage nach der Notwendigkeit von Staatsleistungen und einer Ablösung aufwerfen, lauter werden.

Gemäß Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 WRV¹ besitzen die Landesregierungen die Kompetenz hinsichtlich der Ablösung der aus Gesetz, Vertrag oder anderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen gesetzgeberisch tätig zu werden. Den Rahmen hierfür hingegen hat das Reich (Art. 138 Abs. 1 S. 2 WRV) bzw. der Bund aufzustellen. Ziel eines Grundsatzgesetzes ist eine Entflechtung von Staat und Kirche. Diesem verfassungsrechtlichen Auftrag kam der Bund bisher nicht nach. Jüngst, im Jahr 2012, brachten Abgeordnete und die Fraktion *die Linke* einen neuen Vorschlag zur Festlegung von Grundsätzen für die Ablösung ein, der jedoch nach Beratungen vom Parlament abgelehnt wurde.² Obgleich der Bund bisher untätig blieb, gab es zwischen den Landesregierungen und betroffenen Religionsgemeinschaften Vereinbarungen. In Form von Staatskirchenverträgen, Ablösungsverträgen und Landesgesetzen wurden solche Ablösungen oder Ablösungsäquivalente vollzogen. Die Fehlende bundesrechtliche Regelung ist dennoch Kern der Debatte, da die Zuständigkeit zur Ablösung, Art und Umfang sowie der Geltungsbereich bisher getätigter Vereinbarungen in ihrer Ausgestaltung von einer Grundsatzgesetzgebung abhängig sind.

2. Staatsleistungen an Kirchen i. S. d. Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 WRV

Staatsleistungen an Kirchen und Religionsgemeinschaften im Sinne des Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 138 Abs. 1 WRV sind dauerhafte und wiederkehrende Leistungsverhältnisse der Bundesländer mit kirchlichen Einrichtungen. Die Grundlage dieser bestehenden rechtlichen Verpflichtungen der Landesregierungen und Kommunen gegenüber kirchlichen Einrichtungen fußt auf dem sogenannten „Reichsdeputationshauptschluss“ aus dem Jahr 1803. Gegenstand dessen war der Übergang kirchlicher Güter in das staatliche Vermögen.³ Seit 1919 finden die Leistungen rechtlichen Schutz in Art. 138 Abs. I WRV. Von Staatsleistungen zu unterscheiden sind staatliche Subventionen, die diese historische Komponente und die damit verbundene Funktion der Ausgleichs- bzw. Ersatzleistung nicht aufweisen.⁴ Auch andere Zuwendungen an Religionsgemeinschaften, die nach 1919 zu Förderzwecken entstanden, sind nicht unter Art. 138 WRV zu

1 WRV - Weimarer Reichsverfassung.

2 Vgl. BT-Drs. 17/8792.

3 Vgl. zur historischen Entstehung detailliert die Ausarbeitung: [REDACTED]: Historische Aspekte der Staatsleistungen an die Kirchen gemäß Art. 140 GG (WD 10 - 13/10, siehe Anlage 1).

4 Unruh, Peter: Religionsverfassungsrecht, Baden- Baden 2015, §15 Rn. 515, S. 308; Knöppel, Volker: Aktuelle Überlegungen zum Ablösegebot der Staatsleistungen nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV, in: ZevKR 58 (2018), S.188 ff (189).

subsumieren. Schließlich dürfen privatrechtliche Verpflichtungen des Staates nicht mit dem Begriff der Staatsleistungen oder Kirchensteuern verwechselt werden.⁵

2.1. Art und Inhalt der Leistungen

Als sogenannte „funktionale Entschädigungen für säkularisationsbedingten Verlust des kirchlichen Vermögens“⁶ werden sowohl positive, als auch negative Staatsleistungen erfasst. Letztgenannte sehen beispielsweise die Befreiung von Steuern oder Abgaben vor (Befreiung von der Körperschaftsteuer, der Erbschafts- und Schenkungssteuer, die Erlaubnis zur Inanspruchnahme umsatzsteuerfreier Leistungen und Lieferungen, Steuervergünstigungen für Organisationen privaten Rechts der Kirchen).⁷ Positive Staatsleistungen können aus Geldzahlungen, Naturalleistungen (Bereitstellung von Dienstwohnungen) oder der unmittelbaren Nutzung von Staatseigentum bestehen. Dabei machen Bauzuschüsse für kirchliche Gebäude oder Dotationen (Zuschüsse für Personalausgaben) den bedeutendsten Anteil an monetären Zahlungen aus.⁸ Grundsätzlich lassen sich drei Typen der positiven Staatsleistungen unterscheiden⁹:

- Leistungen für den persönlichen und sachlichen Bedarf der allgemeinen kirchlichen Verwaltung
- Leistungen für Ausbildung, Besoldung und Versorgung der Geistlichen sowie anderer Kirchenbeamter
- Aufwendungen für sonstige kirchliche Bedürfnisse („Auffangtatbestand“): darunter Deckung des Gesamtbedarfs einzelner Kirchengemeinden und Stiftungen, subsidiäre Leistungen für die Gesamtbedürfnisse einer Landeskirche.

Grundsätzlich sind die Länder die Träger der (positiven) Staatsleistungen. Im Falle der negativen Leistungen ist es hingegen der Bund. Umstritten ist, ob auch kommunale Leistungen (insbesondere kommunale Baulasten) zu den Staatsleistungen des Art. 138 WRV zu zählen sind. Die herrschende Meinung bejaht dies trotz historischer Widersprüche, da nach dem heutigen Verständnis

5 Vgl. ausführlicher zum Begriff der Staatsleistungen an Kirchen und Religionsgemeinschaften: [REDACTED]: Ausarbeitung, Staatsleistungen an die Kirchen und Religionsgemeinschaften, (WD3 – 3000 – 110/10), (s. Anlage 2); Knöppel, a.a.O., S.190.

6 Isensee, Joseph: Staatsleistungen an die Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: List/ Pirson, Handbuch des Staatskirchenrechts, §35, S.1009- 1063 (1020); Droege, Michael: Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften im säkularen Kultur- und Sozialstaat, S. 97.

7 Knöppel, a.a.O. S. 189; Kirchen und Religionsgemeinschaften erhielten im Jahr 2014 etwa 3,4 Milliarden Euro an Steuersubventionen, die aus der Kirchensteuer als Sonderausgabe im Rahmen der Einkommenssteuer resultieren. Vergleich hierzu näher: [REDACTED]: Kurzübersicht zu den Staatsleistungen an Kirchen, (WD10, Oktober 2014) S. 2; Sowie BT-Drs. 17/14621 : 74.

8 Ebd. [REDACTED], S. 2.

9 Isensee, a.a.O, S. 1022; Sowie Schröder, a.a.O., S. 6.

auch Kommunen als Träger mittelbarer Staatsgewalt zu klassifizieren sind.¹⁰ Aus diesem Grund nahmen einige Länder die Kommunen in ihren jeweiligen Verfassungen explizit in den Kreis der Leistungsträger auf.¹¹

2.2. Umfang der Leistungen

Der Umfang aller (positiven und negativen) Staatsleistungen der Bundesländer ist angesichts der unterschiedlichen Definitionen und Bezeichnungen der Leistungen durch die Länder, sowie ihrer Diversität nicht genau zu ermitteln. Insbesondere der Umfang der Steuersubventionen ist schwer zu beziffern.¹² Die aktuellen Zahlen der (positiven) Staatsleistungen findet man in den jeweiligen Landeshaushalten ausgewiesen. Eine Auflistung der bundesweiten Staatsleistungen von offizieller Seite fehlt hingegen.¹³ Das kirchenkritische Informationsportal *Staatsleistungen* (Carsten Frerk) bietet jedoch Angaben und Daten zu den länderspezifischen und bundesweiten Zahlen, Daten und Entwicklungen bezüglich der Staatsleistungen. Für das Jahr 2013 wurde eine Summe aller durch die Länder getilgten Zahlungen von 481 Mio. Euro ermittelt, für das Jahr 2012 476 Mio.¹⁴ Euro. Hinsichtlich der Höhe der Leistungen unterscheiden sich die Bundesländer erheblich. Dies ist auf die abweichenden historischen Ausgangslagen zurückzuführen. Erkennbar ist ein starkes Nord-Süd-Gefälle. In 14 Ländern werden Staatsleistungen an die Kirchen und Religionsgemeinschaften entrichtet, die Stadtstaaten Bremen und Hamburg bilden hierbei eine Ausnahme.¹⁵ Die meisten Bundesländer sind dazu übergegangen Pauschalleistungen an die Kirchen und Religionsgemeinschaften zu zahlen.¹⁶

3. Pauschalleistungen

Die Diversität der Leistungen macht sich ferner im Rahmen der Pauschalleistungen bemerkbar. Nicht alle Staatsleistungen der jeweiligen Länder werden im Rahmen einer Pauschalzahlung bestritten. Zu unterschieden sind Pauschalleistungen einzelner Teilbereiche (bspw. Pfarrbesoldung

10 Vgl. „Unstreitig galten aber im Jahr 1919 Leistungen der kommunalen Gebietskörperschaften nicht als Staatsleistungen, da man damals Gemeinden noch nicht mittelbare Staatsqualität als Bestandteil „öffentlicher Gewalt“ zusprach wie heute, sondern streng unterschied.“ Czermak, Gerhard: Die Ablösung der historischen Staatsleistungen an die Kirchen, in: DÖV 2004, S. 110.

11 Isensee, a.a.O., S. 1031 f.; Schröder, a.a.O., S. 6.

12 Johann Albrecht Haupt geht in seinem Artikel weiter und davon aus, dass bisher niemand sich in der Lage gesehen hätte den monetären Wert aller negativen Staatsleistungen auch nur annäherungsweise zu bestimmen. Vgl. Haupt, Johann-Albrecht: Ewige Rente für die Kirchen?, in: vorgänge Heft 1/2010, S. 86-94 (S. 86).

13 Vgl. Staatsleistungen: <http://www.staatsleistungen.de/881/2013-verfassungswidrige-geschenke-in-hoehe-von-481-millionen-euro> (Stand 21.04.2015); Anbei finden Sie zudem eine grobe Auflistung der Ausgaben der Länder an die Kirchen. Hier beläuft sich die Zahl auf etwa 457Mio €. Wobei es sich nicht allein um Pauschalleistungen handelt. Siehe beschriebenes Problem der einzelnen Darlegung, (s. Anlage 3).

14 Johann-Albrecht Haupt geht im Jahr 2010 von rd. 450 Mio. Euro aus, ohne kommunale Leistungen an die Kirchen. Vgl. Haupt, a.a.O., S. 86.

15 Vgl. Knöppel, a.a.O., S. 193.

16 Insbesondere Personalkosten oder Unterkünfte für Geistliche und Bischöfe werden hiervon bestritten.

und Dotationen) und Pauschalbeträge, die an die Stelle sämtlicher Staatsleistungen eines Landes als eine pauschale Abgeltung der staatlichen Verbindlichkeiten treten.¹⁷

3.1. Rechtliche Grundlage

Die rechtliche Grundlage dieser Pauschalleistungen bieten die jeweiligen Staatskirchenverträge. Zum Beispiel wurde in Niedersachsen mit dem Loccumer Vertrag¹⁸ eine Entflechtung und Vereinfachung der Leistungen angestrebt. Diesem Vorbild folgten weitere Staatskirchenverträgen in den 1950er und 1960er Jahren. Inhalt dieser Verträge der zweiten Generation wurde die Fixierung pauschaler Leistungen und Zuschüsse mit werterhaltenden Gleitklauseln für die Pfarrbesoldung und Dotationen.¹⁹ Ferner fand eine Selbstbindung der Länder dahingehend statt, dass im Falle einer Ablösung die Zustimmung der Kirchen eingeholt werden muss.²⁰ Eine dritte Generation der Staatskirchenverträge stellten die in den neuen Bundesländern nach 1990 zwischen den Landesregierungen und Religionsgemeinschaften abgeschlossenen Verträge dar. Durch sie traten die neu vertraglich vereinbarten Pauschalleistungen an die Stelle der gesamten ehemaligen Leistungen. Im Vergleich zu ihren Vorgängern ließen diese keinen Rückgriff auf die älteren Regelungen zu und reduzierten dadurch mögliche Probleme bei einer Ablösung.²¹ Die jüngsten Entwicklungen zur Festsetzung von Pauschalleistungen fanden in Bayern statt. Im Dezember 2012 trat das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Bezüge der Erzbischöfe, Bischöfe und Mitglieder der Domkapitel sowie über die Zuschüsse zum Personalaufwand des Landeskirchenrats in Kraft.²² Personalkosten werden seit 2013 in Pauschalbeträgen an die Kirchen entrichtet, die wiederum dafür zuständig sind ihr Personal eigenständig zu entlohnen.

3.2. Höhe der pauschalierten Leistungen

Bei der Ermittlung der Höhe der pauschalierten Leistungen ergeben sich Probleme hinsichtlich der Angabe genauer Zahlen einzelner Leistungen. Insbesondere die Verwendung unterschiedlicher Begrifflichkeiten und Definitionen kann hierbei zu Verwechslungen führen. Zunächst wäre nach dem Begriff der Pauschalleistungen zu differenzieren. Handelt es sich bei den meisten Leistungen in den neuen Bundesländern um pauschale Gesamtleistungen, werden meist in den alten Bundesländern genrespezifische pauschalierte Leistungsgruppen gebildet. Je nach Bundeshaus-

17 Viele Länderhaushalte weisen beispielsweise sowohl Pauschalleistungen für Personalkosten als auch Pauschalleistungen für die Unterhaltung von Liegenschaften auf. Vgl. Haushaltsplan Baden-Württemberg, Bayern, NRW; Anders Hessen, Sachsen, (Auszüge aller Haushaltspläne siehe Anlage 4).

18 Vertrag der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannover und der übrigen evangelischen Landeskirchen Niedersachsens mit dem Land Niedersachsen vom 14. April 1955.

19 Reisgies, Jens: „Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf“ - Zum Grundsatzgesetz gem. Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 S. 2 WRV, in: ZevKR 58 (2013), S. 280- 302 (S. 291).

20 Reisgies, a.a.O., S. 291.

21 Reisgies, a.a.O., S. 292.

22 Vgl. der dem Gesetz zugrundeliegende Gesetzesentwurf, Drucksache des Bayerischen Landtages (Drs.16/13835), abrufbar unter: http://hpd.de/files/drucksache_16-13835.pdf (Stand 21.4.2015).

halt werden die Leistungen nicht immer begründet und definiert, ein genereller Vergleich ist daher nicht leicht zu ziehen. Bayern weist beispielsweise die pauschalisierten Leistungen explizit aus (Pauschalleistungen 2014 an die katholische Kirche: 11.400,0 T€ /die Evangelisch Lutherische Landeskirche: 1.824,5T€), andere Länder geben hingegen einen einzelnen festen Betrag aller Zuschüsse an (Vgl. Hessen, Freistaat Sachsen).²³ Auch die Bezeichnung der Staatsleistungen als Zuschüsse kann zu Verwechslungen führen, da kirchliche/religionsgemeinschaftliche Beträge (historisch später entstandene Verpflichtungen), die nicht unter die Staatsleistungen i. S. d. Art. 138 Abs. 1 WRV zu subsumieren sind (s.o.), als Zuschüsse zu den Ausgaben gezählt werden (vgl. Haushaltsplan Berlin, Schleswig-Holstein²⁴).²⁵ Zählt man die in den einzelnen Landeshaushalten als Pauschalleistungen an die Kirchen (Evangelische Landeskirchen, Katholische Kirche, Altkatholische Kirche und sonstige, nicht hingegen jüdische Gemeinden oder Humanistische Verbände) deklarierten Zahlungen zusammen, ergibt sich ein Wert von rund 457 Mio. Euro für das Jahr 2013 und rund 463 Mio. Euro für das Haushaltsjahr 2014.²⁶

4. Ablösung i.S.d. Art. 138 I WRV

Unter der staatskirchenrechtlichen Ablösung ist eine einseitige Aufhebung des Leistungsgrundes gegen Entschädigung zu verstehen.²⁷ Dies folgt aus dem Ablösungsgebot des Art. 138 Abs. 1 WRV i.V. m. Art. 140 GG. Ziel dieses Gebotes ist die vermögensrechtliche Entflechtung von Staat und Kirche.²⁸ Der Landesgesetzgeber ist in der Pflicht, die rechtliche Grundlage zur Ablösung der bestehenden Staatsleistungen festzulegen. Die Grundsätze hierfür wiederum sind durch den Bund

23 Der Haushaltsplan Hessen führt beispielsweise keine detaillierten Auflistungen der einzelnen Leistungen an die Kirchen auf. Alle Beträge werden in einem Betrag festgesetzt. Hierunter fallen sowohl Pauschalleistungen, Zuschüsse und sonstige Leistungen des Landes an die Kirchen und Religionsgemeinschaften. Vgl. hierzu Auszüge der Landeshaushaltspläne Bayern, NRW und Hessen/Sachsen 2014 (s. Anlage 4). Der Haushaltsplan 2014 des Landes Niedersachsen unterscheidet begrifflich zwischen den Staatsleistungen, die auf Art. 138 WRV beruhen und anderen Zuschüssen. Vgl. Auszug aus dem Haushaltsplan Niedersachsen 2014, (s. Anlage 4).

24 Vgl. näher dazu Auszüge der Haushaltspläne Schleswig-Holstein und Berlin für das Jahr 2014, (s. Anlage 4).

25 „Hierunter sind unter anderem Leistungen an jüdische Gemeinden und andere kleinere Religionsgemeinschaften zu verstehen. Diese Leistungsversprechen haben jedoch regelmäßig einen anderen Hintergrund. So lassen sich übernommene vertragliche Leistungen an die jüdischen Gemeinden als Versuch der Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts verstehen. Die genannten Leistungen weisen damit über den hier behandelten Säkularisationskontext als Legitimationsgrund von Staatsleistungen hinaus (...)“ Droege, a.a.O., S. 170.

26 Vgl. die Zahlen der einzelnen Länder aufgelistet in einer Tabelle über die als Pauschalleistungen ausgewiesenen Leistungen an die Kirchen durch die Länder. Die Liste dient jedoch allein einem groben Überblick. Teilweise sind aufgrund fehlender Angaben Leistungen an jüdische Gemeinden mit aufgenommen. (S. Anlage 3).

27 Droege, a.a.O., S. 207.

28 Knöppel, a.a.O., S. 193.

aufzustellen.²⁹ Die Zuständigkeit des Bundes dient einerseits der Kontrolle der Länder zum Schutz der Kirchen und andererseits der Garantie der Einheitlichkeit der Regelung.³⁰

4.1. Probleme der Ablösung

4.1.1. Keine Ablösung ohne Grundsatzgesetz - Zulässigkeit vertraglicher Vereinbarungen durch die Länder

Dem verfassungsrechtlichen Auftrag des Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 WRV kam der Gesetzgeber bis heute nicht nach. Dadurch entbrannte eine Diskussion über die Konsequenzen der unterbliebenen Grundsatzgesetzgebung. Also, ob die Länder auch ohne ein Grundsatzgesetz des Bundes gesetzgeberisch tätig werden dürfen, ggf. ein eigenes Grundsatzgesetz erlassen können³¹, oder, ob die fehlende Grundsatzgesetzgebung eine umfassende Sperrwirkung gegen jegliche Ablösungsregelungen durch die Länder entfalte.

Einerseits wird eine solche Wirkung bejaht. Die Landesregierungen würden bis zum Erlass eines Ablösegrundsatzgesetzes des Bundes durch die Sperrwirkung des Art. 138 Abs. 1 WRV an der gesetzlichen Regelung einer Ablösung gehindert.³² Zwar könnten Verträge zwischen den Ländern, Kommunen und Religionsgemeinschaften über Pauschalierungen von Leistungen geschlossen werden. Vereinbarungen über Ablösungen im Sinne des Art. 138 I WRV seien hiervon jedoch nicht umfasst.

Neben der Annahme einer Sperrwirkung werden in der kirchenrechtlichen Diskussion weitere Auffassungen vertreten. Eine Ansicht billigt den Ländern die Kompetenz zu, auch ohne eine Grundsatzgesetzgebung eigene Ablösegesetze erlassen zu können.³³ Nach einer zweiten Ansicht werde diese konkurrierende Gesetzgebungskompetenz der Länder durch ein Einschreiten des Bundes begrenzt. Eine dritte Ansicht hingegen sieht eine Zuständigkeit unabhängig vom Bund gegeben unter der Prämisse einer Vereinbarung über eine einvernehmliche Ablösung der Staatsleistungen zwischen den Ländern und betroffenen Religionsgemeinschaften.³⁴

Allen Auffassungen ist die Annahme gemein, dass eine vertragliche Vereinbarung von staatlicher Seite mit den betroffenen Religionsgemeinschaften bezüglich der Staatsleistungen für möglich

29 Droege, a.a.O., S.207.

30 Knöppel, a.a.O., S.194.

31 So etwa Haupt, a.a.O., S. 90. Näheres zu einem Staatsleistungsablösegesetz und der Beteiligung des Bundes zu finden bei [REDACTED]; Staatsleistungsablösegesetz, Bedarf ein Bundesgesetz zur Regelung der Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften der Zustimmung des Bundesrates und darf der Bund sich an der Finanzierung der Ablösung beteiligen?, (Sachstand WD3 – 3000 – 382/ 11).

32 Vgl. Isensee, a.a.O. S. 1093; anderer Ansicht ist beispielsweise Degenhart, in: Sachs(Hrsg.): GG Kommentar, 3. Aufl., München 2003, Art.70, Rn. 10; Droege, a.a.O., S. 233.

33 Hierzu näher, insbesondere bezüglich der Kritik der These: Unruh, a.a.O., §15 Rn. 532, S. 315.

34 Unruh, a.a.O., §15 Rn. 532, S. 315.

erachtet wird.³⁵ Argumentiert wird mit Art. 138 Abs. 1 WRV selbst. Der Artikel enthalte weniger eine Sperre als ein Verbot einseitiger Aufhebungen durch den Staat zum Schutz der Religionsgemeinschaften, auf deren Schutz diese konsequenterweise verzichten können. Demnach könnten kontraktliche Beziehungen mit Kirchen eingegangen werden, solange eine Absicherungs-, Perpetuierungs- und Koordinationsfunktion garantiert bleibe.³⁶ Hierfür spreche insbesondere, dass der Grund der Einbeziehung des Bundes in die Ablösung in seiner calmierenden, Interessen ausgleichenden Rolle zu finden sei.³⁷

Inwieweit von diesen vertraglichen Vereinbarungen eine Bindungswirkung ausgeht, ist ferner strittig. Isensee geht davon aus, dass eine endgültige Entscheidung im gesetzlichen Ablösungsverfahren durch den Kontrakt nicht vorweggenommen werde.³⁸ Von Campenhausen wiederum leitet aus Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 2 WRV eine Bindungswirkung der Verträge auf die Grundgesetzgebung des Bundes ab.³⁹

4.1.2. Art und Umfang einer möglichen Ablösung

Die Bestimmung des Ausgleichsumfangs der Ablösung ist umstritten. Die überwiegende Auffassung in der Literatur geht vom Prinzip der Leistungsäquivalenz aus.⁴⁰ Die Ablösung müsse dem ökonomischen Wert der Staatsleistung im Zeitpunkt ihrer Aufhebung entsprechen.⁴¹ Die Gegenansicht sieht in ihr eine angemessene Entschädigung, in Form einer Kapitalisierung der jährlich

35 Unruh, a.a.O., §15 Rn. 532, S. 315.

36 Vgl. hierzu näher: Schröder, a.a.O., S. 7; Droege, a.a.O., S. 242.

37 Droege, a.a.O., S. 238.

38 Isensee, a.a.O., S. 1050.

39 Dem widerspricht Droege vehement: V. Campenhausen verkenne die inferiore Stellung des Art. 138 Abs. 2 WRV zu Art. 138 Abs. 1 WRV und die Bedeutung der Bundesbeteiligung im Ablösungsverfahren. Die aufgezeigte Rolle des Bundes als „ehrlicher Makler“ bei der Ablösung beinhalte als substantiellen und unverzichtbaren Beitrag des Bundes die Abwägung der Interessen aller Staatsleistungsempfänger und – erbringer. Dem Bund obliege damit die gesamtstaatliche Konkretion der offenen verfassungsrechtlichen Vorgaben im Grundsätzlichen. Vgl. Droege, a.a.O., S. 243.

40 So etwa v. Campenhausen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck: Kommentar zum Grundgesetz, Bd.3, Art. 138 WRV Rn. 10, 15.

41 Unruh, a.a.O., §15 Rn. 532, S. 312; Schröder, a.a.O., S. 7.

zu zahlenden Staatsleistungen, die auf einer Abwägung zwischen den Interessen der Allgemeinheit und der betroffenen Religionsgemeinschaften beruht.⁴² Im Rahmen dieser Debatte wird häufig darauf hingewiesen, dass die staatlichen Zahlungen mit Pächtersatzleistungen zu vergleichen seien und weniger eine Form der einmaligen Entschädigung. Daran habe sich auch die Ablösung zu orientieren.

Auch hinsichtlich der Art der Ablösung, also der Zahlungsmodalitäten gibt es konkurrierende Auffassungen. Art. 138 WRV gebe hierfür keinerlei Vorgaben. Überwiegend wird eine Geldrente als zulässig erachtet, einmalige Zahlungen könnten den finanziellen Rahmen der Länder sprengen. Die Gegenansicht widerspricht der Annahme einer Geldrente jedoch, so habe der Verfassungsgeber von 1919 eine einmalige Ausgleichsleistung anvisiert.⁴³ Konsens besteht über die Zulässigkeit einer Abzahlung in zahlreichen Tilgungsraten. Eine solche Vereinbarung stehe dem verfassungsrechtlichen Auftrag nicht entgegen. Darüber hinaus werden in Staatskirchenverträgen einmalige Zahlungen oder Werterhaltungsklauseln als Zahlungsmodalität in Betracht gezogen.⁴⁴

4.2. Formen bereits „vollbrachter Ablösungen“ bzw. Ablösungsäquivalente⁴⁵

Ogleich es bisher an einer Regelung durch den Bund fehlt, die Gesetzgebungskompetenzen und die Definition von Art und Umfang einer möglichen Ablösung umstritten sind, gibt es bereits erste „Umsetzungen“ oder Umsetzungsäquivalente des Ablösungsgebots.

4.2.1. Staatsverträge und de-facto Ablösungen

Ziel der Verträge zwischen den Landesregierungen, Kommunen und Kirchen/Religionsgemeinschaften waren zu Beginn des 20. Jahrhunderts, den staatlichen Leistungen einen rechtlichen Rahmen zu geben. In den folgenden Jahrzehnten kam es zu einverständlichen Vereinbarungen von anteiligen Ablösungen oder de facto- Ablösungen. Ein Beispiel solcher de-facto Ablösungen stellen die durch die Staatskirchenverträge (insbesondere in den neuen Bundesländern vereinbarten pauschalierten (Gesamt-)Leistungen dar. Insbesondere die Verträge der dritten Generation beinhalten eine einvernehmliche pauschalierte Abgeltung der staatlichen Verbindlichkeiten. Die

42 Dies wird unterstützt durch die Annahme, dass Art. 138 WRV weniger mit Art. 14 GG als mit Art. 15 GG vergleichbar sei. Vielmehr präge das Prinzip der Billigkeit („Sozialentwährung“ des Art. 15 GG) die Entschädigung der Kirchen. Im Rahmen der Ablösung sei daher nicht auf das der Enteignung zugrundeliegende Äquivalenzprinzip zurückzugreifen. So beispielsweise: Ehlers, in: Sachs, GG, Art. 138 WRV Rdnr. 4 m.w.N.; Jarass, in: ders./Pieroth, GG, Art. 138 WRV Rdnr. 1; Unruh, a.a.O., §15 Rn. 532, S. 312; Schröder, a.a.O., S. 7; Diese Argumentation ist nach Stefan Koriath nicht nachvollziehbar, Art. 15 Satz 2 GG verweise auf Art. 14 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG, WRV Art. 138 WRV. Vgl. Koriath, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 72. Ergänzungslieferung 2014, Rn. 11.

43 Vgl. Morlok, in: Dreier (Hrsg.): GG Kommentar, 2. Aufl. 2008, Bd. III, Art. 138 WRV, Rn. 24.

44 Schröder, a.a.O., S. 8.

45 Aufgrund der umstrittenen Rechtslage und einer fehlenden Grundsatzgesetzgebung durch den Bund wurde der Begriff der vollbrachten Ablösungen in Anführungszeichen gesetzt bzw. die Bezeichnung „Äquivalent“ bei der Beschreibung der Umsetzungsbeispiele gewählt.

klassischen Pauschalleistungen einzelner Leistungsbereiche, wie beispielsweise im Rahmen von Personalkosten, werden nicht unter den Begriff der Ablösung subsumiert.

4.2.2. Bau- und Unterhaltungsverpflichtungen an Kirchengebäuden, kommunale

Unter einer Baulast ist „die rechtliche Verpflichtung zur Errichtung und Instandhaltung kirchlicher Gebäude einschließlich der Abänderung, Erweiterung oder Wiederherstellung“⁴⁶ zu verstehen. Die Zugehörigkeit der kommunalen Baulasten zu den Staatsleistungen aus Art. 138 WRV war wie oben schon erwähnt lange umstritten. Teilweise wurden die Kommunen daher durch die Länder explizit als Leistungsträger der Staatsleistungen in den Verfassungen aufgenommen.

Weltliches und kirchliches Recht sowie Gewohnheitsrecht stellen hierfür die Rechtsgrundlagen. Hervorzuheben ist, dass die historischen Wurzeln der einzelnen Verpflichtungen äußerst divers sind. In der Regel basieren sie auf Enteignungsgeschehnissen während der Reformation oder Säkularisation zu Beginn des 18. Jahrhunderts. Aufgrund ihrer Charakterisierung als „immerwährende Last“, die nicht durch Zeitablauf endet, gibt es seit den 1950er Jahren Bestrebungen, die Baulast durch Verträge mit den Kirchen abzulösen.⁴⁷

4.2.3. Bau- und Unterhaltungsverpflichtungen an Kirchengebäuden, staatliche

Neben den Kommunen ist auch der Staat Verpflichteter kirchlicher Baulastansprüche. Diese unbestrittenen „echten“ Staatsleistungen im Sinne des Art. 138 WRV wurden jedoch weit überwiegend vertraglich abgelöst durch kirchlichen Anspruchsverzicht oder durch Landesgesetz.⁴⁸ Begrifflich von der Baulast abzugrenzen sind die Zuschüsse der Länder zur Erhaltung gewisser Kirchen und der Denkmalpflege.

4.2.4. Bereitstellung von Dienstwohnungen und Dotationen

Ferner sind zu den Leistungsverpflichtungen der Länder auch die Bereitstellung von Dienstwohnungen und Dotationen (Stellenausstattung und staatliche Aufwendungen für kirchliche Verwaltungskosten) zu zählen. Im Rahmen von vertraglichen Vereinbarungen kam es bisher zu Ablösungsregelungen hinsichtlich der staatlichen Aufgabe von Dienstwohnungen. Vereinbarungen bezüglich der Dotationen fielen bisher in den Bereich der pauschalierten Leistungen, die keine Ablösung darstellen.

4.3. Konkrete Beispiele

Bereits „vollbrachte Ablösungen“ bzw. Ablösungsäquivalente von kommunalen Baulasten und der Bereitstellung von Dienstwohnungen und sonstigen Kirchenimmobilien findet man in Nordrhein-Westfalen, Hessen und jüngst im Freistaat Bayern.

46 Vgl. [REDACTED]: Einzelfragen zum Thema Staatsleistungen an die Kirchen, (WD10-3000/38/12) S. 3.

47 [REDACTED], Einzelfragen zum Thema Staatsleistungen, a.a.O., S. 3.

48 Hense, a.a.O., S. 3.

4.3.1. Nordrhein-Westfalen

Der Paderborner Vergleich aus dem Jahr 1997 gilt als Vorreiter kommunaler Ablösungsvereinbarungen. Aufgrund einer durch das OVG Münster 1987 ausgesprochenen Vergleichsempfehlung ließen sich das Land Nordrhein-Westfalen und das Erzbistum Paderborn auf eine bilaterale vertragliche Ablösungsvereinbarung ein.⁴⁹ Im Unterschied zu anderen Bundesländern gab es im Land Nordrhein-Westfalen seinerzeit nur noch Baulasten im Bereich des Erzbistums Paderborn. Die Parteien einigten sich auf einen Ablösebetrag von insgesamt 30 Mio. DM. Diesen hatte das Land an das Bistum zu entrichten. Die durch den Vertrag freigestellten Kommunen wiederum zahlten die auf sie entfallenden Teilbeträge an das Land zurück.⁵⁰

4.3.2. Hessen

Bei der Verhandlung des Hessischen Kirchenvertrages sah das Land Hessen eine eigene Zuständigkeit für die Ablösung in seinem Staatsgebiet. Das Schutzgebot des Art. 138 WRV gestatte den Kirchen, auf die Ausübung der ihnen zustehenden Rechte wenigstens teilweise zu verzichten und einer Ablösung auf der Grundlage einer vertraglichen Einigung zuzustimmen. Durch eine Vereinbarung, in der die Aufgabe der Baulastverpflichtungen des Landes Hessen vereinbart wurde, sollte dem Schutzbedürfnis Rechnung getragen werden. Im Gegenzug bestimmten die Parteien eine einmalige Kapitalzahlung des Landes an die Landeskirchen. Hierbei orientierten sie sich an den jährlichen Bauunterhaltungen unter Berücksichtigung eines möglichen Nachholbedarfs.⁵¹

Das Land Hessen ist auch im Kontext der Diskussion um die Ablösung kommunaler Baulasten ein Pionier. Seit dem Jahr 2000 gab es zwischen den Landeskirchen und dem hessischen Gemeinde- und Städtebund Gespräche über die Ablösung kommunaler Baulasten nach dem Beispiel des Paderborner Vergleichs. Im Jahr 2003 kam es schließlich zu einer vertraglichen Vereinbarung über eine Ablösung: „Im Dezember 2003 haben die Hessische Landesregierung, Vertreter der katholischen und evangelischen Kirchen in Hessen, der Hessische Städtetag und der Hessische Städte- und Gemeindebund eine Rahmenvereinbarung zur Ablösung der Kirchenbaulasten in Hessen unterzeichnet, die eine wegweisende Lösung für den Erhalt von Kirchenbauten in Hessen darstellt. Sie bietet die Grundlage dafür, dass die Kostenträgerschaft für die Erhaltung von rund 1.200 Kirchen und Pfarrhäusern einvernehmlich und verbindlich abgelöst werden kann.“⁵²

49 Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU betreffend der Ablösung der kommunalen Kirchenbaulasten im Hessischen Landtag (Drucksache 16/5562), abrufbar unter: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/16/2/05562.pdf>, Stand 15.04.2015, Knöppel, a.a.O., S. 196.

50 Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU betreffend der Ablösung der kommunalen Kirchenbaulasten im Hessischen Landtag (Drucksache 16/5562), abrufbar unter: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/16/2/05562.pdf>, Stand 15.04.2015.

51 Knöppel, a.a.O., S. 195/196.

52 Hierzu näher: Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU betreffend der Ablösung der kommunalen Kirchenbaulasten im Hessischen Landtag (Drucksache 16/5562), abrufbar unter: <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/16/2/05562.pdf>, Stand 15.04.2015, S. 2.

Bis zum 31. Dezember 2004 konnten Kirchengemeinden und Kommunen der Rahmenvereinbarung beitreten. Die Abzahlung wurde in Form von zehnjährigen Abschlagszahlungen abgeleistet. Ferner wurde eine Freistellungsvereinbarung getroffen hinsichtlich der Baulasten, die nach Vertragsschluss auftreten. Seit 2013 sind alle kommunalen Baulasten, die im Baulastkataster aufgeführt waren, abgelöst.⁵³

4.3.3. Bayern

Schließlich kam es auch in Bayern zu vertraglichen Vereinbarungen zwischen den Religionsgemeinschaften und der Landesregierung hinsichtlich der Staatsleistungen aus Art. 138 WRV. Im Jahr 2010 beispielsweise vereinbarten der Freistaat Bayern und die katholische Kirche, dass das Land durch die Zahlung einer einmaligen Summe von der weiteren Finanzierung von Wohnungen für Mitglieder der Domkapitel befreit wurde.⁵⁴

5. Fazit

Die historisch gewachsenen Staatsleistungen an Kirchen und Religionsgemeinschaften treten in den verschiedensten Formen auf und basieren auf diversen Rechtsgrundlagen. Daraus erwachsen Probleme sowohl in der Bezifferung aller jährlichen Leistungen an die Kirchen und Religionsgemeinschaften als auch bei der Regelung möglicher Ablösungen.

Eine genaue Summe des Umfangs aller positiven und negativen Staatsleistungen bundesweit liegt nicht vor. Die Leistungen der Länder sind in den jeweiligen Landeshaushalten ausgewiesen. Eine Auflistung der staatlichen Pauschalleistungen steht nicht zur Verfügung. Die Ermittlung einer exakten Summe aller Pauschalleistungen der Länder wird durch die unterschiedliche Verwendung von Definitionen und Begriffen in den einzelnen Länderhaushalten erschwert. Zu unterscheiden ist zwischen Pauschalleistungen einzelner Teilbereiche und Pauschalbeträgen als einer pauschalen Abgeltung der staatlichen Verbindlichkeiten.

Die Frage nach einer Ablösung der Staatsleistung sorgt seit der Weimarer Zeit für Diskussion. Insbesondere die fehlende Grundsatzregelung führt zu Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Zuständigkeit, Art und Umfang künftiger Ablösungen. Die Tatsache, dass die einzelnen Verbindlichkeiten auf den unterschiedlichsten Rechtsgrundlagen beruhen, ist für eine einheitliche Ablösung nicht förderlich.

Dennoch gab es vor allem auf dem Gebiet der Baulasten erste Umsetzungen auf Landesebene. Sowohl der Paderborner Vergleich, als auch das jüngste Beispiel aus Hessen wurden durch die Bereitschaft der Länder NRW und Hessen, sich an den Abschlagszahlungen zu beteiligen, begünstigt. Dies zeigt, dass Ablösungen trotz einer fehlenden Grundsatzgesetzgebung möglich sind, vorausgesetzt, die Länder wirken unterstützend mit. Zwar bestehen in der staatskirchenrechtlichen Diskussion um die Wertung des Art. 138 Abs. 1 WRV und seines verfassungsrechtlichen Auftrags zur Grundsatzgesetzgebung konkurrierende Ansichten. Eine Gesetzgebungszuständigkeit bzw.

53 Knöppel, a.a.O., S.196/196.

54 Bartsch, Matthias u.a.: Jagd auf die Kirchenmäuse, erschienen am 26.07.2010 im Spiegel, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-72370217.html>, Stand 15.04.2015.

Regelungszuständigkeit unabhängig eines Tätigwerdens des Bundes wird daher nicht ganz ausgeschlossen. Insbesondere zeigen einige Bundesländer und die jeweiligen Religionsgemeinschaften bzw. Kirchen Bereitschaft, zumindest teilweise eine Entflechtung von Staat und Kirche voranzutreiben.

Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes:

██████████: Staatsleistungsablösegesetz, Bedarf ein Bundesgesetz zur Regelung der Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften der Zustimmung des Bundesrates und darf der Bund sich an der Finanzierung der Ablösung beteiligen?, (Sachstand WD3 – 3000 – 382/11).

██████████: Einzelfragen zum Thema Staatsleistungen an die Kirchen, (Kurzinformation WD10 – 3000/38/12).

██████████: Historische Aspekte der Staatsleistungen an die Kirchen gemäß Art. 140 Grundgesetz, (WD 10 - 13/10).

██████████: Staatsleistungen an die Kirchen und Religionsgemeinschaften, (WD 3-3000-110/10).

██████████: Kurzübersicht zu den genannten Staatsleistungen an die Kirchen, (WD 10 - Oktober 2014).

Literatur:

Badura, Peter: Das Staatskirchenrecht als Gegenstand des Verfassungsrechts. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Listl, Joseph/ Pirson, Dietrich: Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1.Bd. 2. Aufl., Berlin 1994, S.247- 251.

Bartsch, Matthias u.a.: Jagd auf die Kirchenmäuse, erschienen am 26.07.2010 im Spiegel, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-72370217.html>, Stand 15.04.2015.

Czermak, Gerhard: Die Ablösung der historischen Staatsleistungen an die Kirchen, in: DÖV 2004, S. 110 ff.

Clement, Wolfgang: Politische Dimension und Praxis der staatlichen Förderung der Kirche, in: Marré, Heiner/ Schümmelfelder, Dieter (Hg.): Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (28), S. 41- 82.

Droege, Michael: Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften im säkularen Kultur- und Sozialstaat, Berlin 2004.

Haering, Stephan/ Schmitz, Heribert: Lexikon des Kirchenrechts, Herder 2004.

Haupt, Johann-Albrecht: Ewige Rente für die Kirchen? Seit neunzig Jahren fordert die Verfassung eine Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen, in: vorgänge Heft 1/2010, S. 86-94.

Heinig, Hans Michael: Ordnung der Freiheit – das Staatskirchenrecht vor neuen Herausforderungen, in: ZevKR 53 (2008), S.235- 254.

Isensee, Joseph von, Staatsleistungen an die Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Listl, Joseph/ Pirson, Dietrich: Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1.Bd. 2. Aufl., Berlin 1994, S. 1009- 1063.

Jarass, Hans/ Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 13. Aufl., München 2014.

Knöppel, Volker: Aktuelle Überlegungen zum Ablösegebot der Staatsleistungen nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 WRV, in: ZevKR 58 (2013), S. 188ff.

Mangoldt, Hermann/ Klein, Friedrich/ Starck, Christian: Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Bd. 3, München 2001.

Maunz, Theodor/Dürig, Günter: Grundgesetz-Kommentar, 72. Ergänzungslieferung, München 2014.

Müller, Ludger/ Rees, Wilhelm/ Krutzler, Martin (Hg.): Vermögen der Kirche – Vermögende Kirche? Beiträge zur Kirchenfinanzierung und kirchlichen Vermögensverwaltung, Paderborn 2015.

Pirson, Dietrich: Die Förderung der Kirche als Aufgabe des säkularen Staates, in: Marré, Heiner/ Schümmelfelder, Dieter (Hg.), Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (28), S. 83 – 121.

Reisgies, Jens: „Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf“ - Zum Grundsatzesetzgem. Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 S. 2 WRV, in: ZevKR 58 (2013), S.280- 302.

Hense, Ansgar: Glossar zum Themengebiet Staatsleistungen, abrufbar auf: http://www.bistum-muenster.de/downloads/Generalvikar/2013/Staatsleistungen-Kirche-Glossar_web.pdf (zuletzt besucht am 29.04.2015).

Renck, Ludwig: Staatsleistungen an die Bekenntnisgemeinschaften, in: LKV 2005, S. 146 ff.

Sachs, Michael(Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl., München 2003.

Unruh, Peter: Religionsverfassungsrecht, 3. Aufl., Baden- Baden 2015.

Wolff, Heinrich Amadeus: Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen, in: ZRP 2003, S. 12 ff.