

GLOSSAR

zum Themengebiet

STAATSLEISTUNGEN

Ablösung, Begriff:

Im Recht der Staatsleistungen wird unter Ablösung in der Regel die einseitige Aufhebung einer staatlichen Leistungsverpflichtung gegen Entschädigung oder genauer um die Hingabe (zum Beispiel einer bestimmten Geldsumme) an Erfüllung statt verstanden. Ablösung im Sinne des Artikels 140 Grundgesetz/138 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung ist nicht die bloß ersatzlose Einstellung von Zahlungen. Vielmehr sollte die Ablösung dem Grundsatz der Leistungsäquivalenz entsprechen, um nicht ihrerseits wiederum als verkappte – enteignende – Säkularisation zu wirken. Die in der Verfassung normierte Ablösungsverpflichtung richtet sich an die Länder als Staatsleistungsverpflichtete, soll bundesstaatlich aber durch ein Bundesablösegesetz reguliert werden (*siehe auch: Grundsätze-Gesetz*).

Ablösung, Berechnung (Höhe):

Wie die Höhe der konkreten Ablösungssumme zu berechnen ist, ist seit jeher strittig. Nicht zuletzt ist unklar, ob die Höhe der Ablösung sich auf vollen Wertersatz richtet oder lediglich eine angemessene Entschädigung geschuldet wird. Die diskutierten Quoten reichen vom 10-fachen (so der Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion DIE LINKE vom 29. Februar 2012, Drucksache 17/8791) über das 15-fache (Richtwert aus Ablösungsverfahren im Rahmen der Bauernbefreiung des 19. Jahrhunderts), das 18,6-fache (dazu § 13 Absatz 2 Bewertungsgesetz) oder das 20- bis 25-fache (siehe § 23 der preußischen Verordnung betreffend die Ablösung der Servituten, die Teilung der Gemeinschaften und die Zusammenlegung der Grundstücke für das vormalige Kurfürstentum Hessen vom 13.5.1867 [Preußische Gesetzessammlung 1867, 716]) bis hin zu anderen Größen wie beispielsweise dem Ablösungsfaktor 40 (dazu Josef Schmitt, Die Ablösung der Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften, 1921, S. 112). Katasterzuschüsse wurden im 20. Jahrhundert teilweise zum Beispiel durch Zahlung eines 15-fachen

Jahresbetrags abgelöst (vgl. Archiv für evangelisches Kirchenrecht 4 [1940], S. 67 f. und Archiv für evangelisches Kirchenrecht 5 [1941], S. 79 f.).

Ablösung, Arten:

Die Ablösung kann in der Zahlung eines Geldbetrags liegen, ebenso aber auch in einer Sachleistung bestehen. Nicht zu vergessen ist, dass die Ablösung zudem in der Rückgabe säkularisierter Immobilien oder Sachen bestehen könnte (Naturalrestitution). Die Ablösung kann als eine staatliche Einmalzahlung erfolgen, es wird aber auch die Ratenzahlung für zulässig erachtet. Ob die Gewährung einer „Dauerrente“ als eine Ablösung im Sinn des Artikels 140 Grundgesetz/138 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung gelten kann, wird unterschiedlich beurteilt (*siehe auch: de facto-Ablösung*).

Ablösungen/Aufhebungen von Leistungsverpflichtungen, Einzelfälle:

Sowohl auf kommunaler als auch auf staatlicher Ebene ist es bereits zu vereinzelt „Ablösevorgängen“ gekommen, wobei diese zum Teil nicht *expressis verbis* als Ablösung bezeichnet wurden bzw. manche als Ablösung titulierten Modifikationen keine Ablösung im Rechtssinn sind; vielmehr handelt es sich um „Umwandlungen von Staatleistungen“ (Hans Liermann) im Sinn einer Novation. Aufhebungen von Leistungsverpflichtungen werden in der Regel vertraglich vereinbart. Bei endgültiger Aufhebung einer Leistungsverpflichtung wird zum Beispiel von kirchlichen Berechtigten gegen Zahlung einer bestimmten Summe ein Anspruchsverzicht für die Zukunft erklärt. Die hessische Rahmenvereinbarung zur „Ablösung“ kommunaler Kirchenbaulasten aus dem Jahr 2003 ist ein Beispiel hierfür, Aufhebungen von staatlichen Leistungsverpflichtungen finden sich beispielsweise auch im niedersächsischen Staatskirchenvertragsrecht.

Ablösungsauftrag:

Die Ablösungsverpflichtung ist verfassungsrechtlich normiert, aber nicht für den Fall des Unterlassens (verfassungsrechtlich) sanktioniert. Über die Intensität der durch Artikel 140 Grundgesetz/138 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung intendierten Entflechtung überkommener Leistungsverpflichtungen des Staates an die Kirchen gibt es unterschiedliche Auffassungen. So kommt es zu dem vielleicht paradoxen Ergebnis: „Der Veränderungsauftrag hat im realen Effekt zu einer Veränderungssperre geführt“ (Josef Isensee).

Bau- und Unterhaltungsverpflichtungen an Kirchengebäuden, kommunale:

Hierbei handelt es sich um altrechtliche Leistungsverpflichtungen der politischen Gemeinden an kirchlichen Gebäuden. Die Rechtstitel und der Umfang der

Leistungsverpflichtungen sind von Region zu Region, unter Umständen sogar von Ort zu Ort höchst unterschiedlich, so dass sich kaum ein hinreichender Überblick gewinnen lässt. Kommunale Baulasten müssen sich keineswegs auf alle Teile eines Kirchengebäudes erstrecken, sogar Beschränkungen auf bestimmtes Zubehör gibt es. Ob die kommunalen Kirchenbaulasten als Staatsleistung im Sinne des Artikels 140 Grundgesetz/Artikels 138 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung zu qualifizieren sind, ist zwischen Rechtsprechung und Literatur umstritten. Eine sich am Wandel der hoheitlichen Funktionen orientierende Meinung in der Literatur bejaht eine Zuordnung zu Artikel 138 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung; demgegenüber sieht die Rechtsprechung (insbesondere das Bundesverwaltungsgericht) wie auch die überwiegende Meinung im jüngeren Schrifttum die Kirchengutsgarantie des Artikels 138 Absatz 2 Weimarer Reichsverfassung als Bezugspunkt kommunaler Kirchenbaulasten an und verneint demzufolge die Qualifikation als Staatsleistung.

Bau- und Unterhaltungsverpflichtungen an Kirchengebäuden, staatliche:

Auch der Staat war und ist Verpflichteter kirchlicher Baulastansprüche. Es handelt sich dann um eine „echte“ Staatsleistung im Sinne des Artikels 140 Grundgesetz/138 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung. Diese oftmals aus staatlichen Patronaten resultierenden Baulastverpflichtungen wurden aber weit überwiegend staatskirchenvertragsrechtlich abgelöst durch kirchlichen Anspruchsverzicht oder durch Landesgesetz. Andere staatliche Baulasten sind jüngst aber noch einmal (vertraglich) ausdrücklich bestätigt worden (zum Beispiel die staatliche Baulast des Landes Sachsen an der Hofkirche in Dresden). Begrifflich von der staatlichen Baulast zu unterscheiden ist die allgemeine Bereitstellung von Mitteln zur Erhaltung bestimmter Kirchen im Landeshaushalt sowie im Rahmen der allgemeinen Denkmalförderung; diese sind Ausprägung einer kulturstaatlichen Förderverpflichtung. Aber auch die staatliche Bau- und Unterhaltungsverpflichtung an Kirchengebäuden kann sich durchaus als Pflege des kulturellen Erbes legitimieren.

Bischofsgehälter:

Unmittelbare Zahlungen von Bischofsgehältern unter anderem an die Begünstigten gab es bis 2012 wohl nur noch in Bayern. In den übrigen Ländern sind die Bischofsgehälter unter anderem weitgehend in die staatlichen Pauschalzahlungen eingeflossen, so dass nicht mehr davon gesprochen werden kann, dass diese Gehälter unmittelbar vom Staat gezahlt werden. Ab 2013 werden die staatskirchenvertragsrechtlichen Pflichten zur Zahlung von Personalkosten für Bischöfe unter anderem auch in Bayern pauschaliert (Gesetz vom 11. Dezember

2012, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 641). Nach wie vor werden diese Gehälter aber vom Freistaat Bayern gezahlt, so dass sie sich nicht völlig ununterscheidbar in Pauschalleistungen „auflösen“ wie dies in anderen Ländern der Fall ist. Bei diesen Zahlungen des Staates handelt es um Staatsleistungen, da sie alten, das heißt vor dem 14. August 1919 begründeten Rechts sind.

De-facto-Ablösung:

Zum Teil werden die durch die Staatskirchenverträge pauschalierten staatlichen Zahlungsverpflichtungen als de-facto-Ablösung bezeichnet. Da es sich nicht um eine Hingabe an Erfüllung statt handelt, sondern um eine vereinfachende Zahlungsform, die eher einer Dauerrente entspricht, ist diese Bezeichnung zumindest missverständlich (*siehe auch: Novation*).

Dotation(en):

Teilweise werden Staatsleistungen pauschal als Dotationen bezeichnet. Ob es sich um synonyme Begriffe handelt, ist nicht sicher. In der älteren Literatur wurden unter Dotationen insbesondere die Stellenausstattung (zum Beispiel mit Pfründen und anderem) und staatliche Aufwendungen für kirchliche Verwaltungskosten verstanden, teilweise galten die Kosten für die allgemeine kirchliche Verwaltung und das kirchliche Ausbildungswesen als Dotationen; wiederum andere zählen zu den Dotationen die staatlichen Zuwendungen für kirchenregimentliche Zwecke sowie Jahresrenten für (Landes-) Bischöfe und Personalkosten für andere kirchliche Würdenträger (mit Ausnahme der Pfarrbesoldungszuschüsse).

Dynamisierung bzw. Dynamisierungsklauseln:

Um die staatlichen Leistungsverpflichtungen für die Kirchen gegen Entwertung zu schützen, sind Dynamisierungsklauseln staatskirchenvertragsrechtlich vereinbart worden, die die staatlichen Zahlungen an die Kirchen mit den Gehaltssteigerungen des Öffentlichen Dienstes koppeln, um einen hinreichenden Entwertungsschutz und damit den Erhalt des wirtschaftlichen Werts der Leistungsverpflichtung zu gewährleisten. Regelmäßig erfolgt die Dynamisierung durch Anlehnung an die Beamtenvergütung. In der Praxis kommt es bisweilen vor, dass Dynamisierungen zeitweise – im Vereinbarungswege – ausgesetzt werden.

Grundsätze-Gesetz zur Ablösung:

Die Ablösung im Sinne des Artikels 140 Grundgesetz/138 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung setzt grundsätzlich eine bundesgesetzliche Rechtsgrundlage voraus. Um einen allzu großen Wildwuchs bei Ablösungsregelungen zu verhindern und somit eine gewisse Einheitlichkeit der Ablösungen im föderalen Staatsaufbau

sicherzustellen, hat der Bundesgesetzgeber – in der Rolle des „ehrlichen Maklers“ (Michael Droege) – den bundesgesetzlichen Rahmen für das Ablösungsverfahren und die inhaltlichen Aspekte der Ablösung vorzugeben, ohne dass die einzelnen Bundesländer in ihrem Gestaltungsspielraum übermäßig beeinträchtigt werden dürfen. Ein nicht weiter realisierter Referentenentwurf eines Gesetzes über die Ablösung der Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften stammt aus dem Jahr 1924. Eine, letztlich auch wegen der Diskontinuität der Wahlperiode nicht weiter verfolgte Gesetzesinitiative „Staatsleistungsablösegesetz“ startete im Februar 2012 die Bundestagsfraktion DIE LINKE (Bundestags-Drucksache 17/8791; dazu Plenarprotokoll 17/225, 28005 ff., 28175 ff.). Es hätte sich hierbei nicht um ein Grundsätze-Gesetz im Rechtssinn nach Artikel 140 Grundgesetz/138 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung, sondern um ein vielmehr darüber hinausgehendes Gesetz gehandelt. Im Übrigen ist zu beachten, dass die Erarbeitung eines solchen Grundsätze-Gesetzes an eine staatskirchenvertragsrechtlich zugesicherte Beteiligung der katholischen und evangelischen Kirche gebunden ist (vgl. Artikel 18 Reichskonkordat).

Katasterzuschüsse:

Hierbei handelt es sich um Leistungsverpflichtungen des Staates an einzelne kirchliche Institutionen (zum Beispiel Kirchengemeinden, Pfarrstellen), die in „Katastern“ zusammengefasst wurden, das heißt, dass es sich hierbei – wohl in der Regel – um durch die Eintragung ins Grundbuch abgesicherte Verbindlichkeiten handelt.

Novation:

Novationen modifizieren altrechtlich begründete staatliche Leistungspflichten, ohne deren (alte) Rechtsgrundlage zu verändern. Damit wird im Recht der Staatsleistungen ein vom zivilrechtlichen Sprachgebrauch abweichender Inhalt mit dem Begriff Novation verbunden.

Im Zivilrecht wird unter Novation die Ersetzung einer Forderung durch eine neue Forderung verstanden; eine solche zivilrechtlich verstandene Novation geht in der Regel über die bloße Änderung einer Forderung bzw. des Leistungsinhalts einer Forderung hinaus.

Novationen im Recht der Staatsleistungen sind Flurbereinigungen, indem die disparaten, unübersichtlichen staatlichen Leistungsverpflichtungen pauschaliert und damit vereinfacht werden. Immer wieder diskutierte Umstellungen der überkommenen Rechtsverpflichtungen auf paritätische Staatszuschüsse, die sich entweder an der Mitgliederzahl orientieren oder andere schematische Schlüssel

zugrunde legen, würden die Staatsleistungen von Grund auf ändern. Dies entspräche dann einer Novation im zivilrechtlichen Sinn.

Pfarrbesoldungszuschüsse:

Diese staatlichen Leistungsverpflichtungen sind vorrangig in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstanden und sind demnach in der Regel kein unmittelbares „Säkularisationsfolgenrecht“. Rechtsgrund für diese Leistung war eine staatliche cura religionis, um eine auch in der Fläche gleichmäßige pastorale Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Es handelt sich um eine vor allem auf Wohnheitsrecht beruhende Staatsleistung im Sinne des Artikels 140 Grundgesetz/138 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung.

Säkularisation:

Säkularisation ist der juristische Begriff sowohl für die Enteignung von Kirchengut als auch die Einziehung von wohl erworbenen kirchlichen Rechten durch die weltliche Gewalt. Säkularisation kann darüber hinaus auch die Umwidmung, das heißt Zweckentfremdung von Kirchengut erfassen. Säkularisationsvorgänge in einem weiteren Sinn sind keineswegs beschränkt auf die große Säkularisation 1803, sondern es gab sie bereits im Zeitalter der Reformation, als kirchliche Vermögensgüter in die Sphäre des weltlichen Herrschers „inkorporiert“ wurden (so genannte Inkorporationen). Dieser Vorgang wirkte auf lange Sicht ggf. als Säkularisation, weil nicht mehr hinreichend zwischen Staats- und Kirchengut unterschieden wurde bzw. werden konnte.

Staatsleistungen, Begriff:

Staatsleistungen im Sinne des Grundgesetzes sind alle staatlichen Zuwendungen von vermögenswerten Vorteilen, die zum Stichtag des 14. August 1919 (= Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung) bestanden und auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhen. Staatsleistungen sind wiederkehrende Leistungspflichten und nicht Einmalzahlungen. Der historische Entstehungszusammenhang unterscheidet die Staatsleistung von der Subvention.

Während eine Subvention aktuelle sozial- und kulturstaatliche Ziel- und Zwecksetzungen verfolgt, erfüllen Staatsleistungen im Sinne des Artikels 140 Grundgesetz/138 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung historisch fundierte Leistungs- und Unterhaltungsverpflichtungen. Rechtsgrund für die Staatsleistung ist altes Recht, dessen fortwirkende Rechtsgeltung bis zur (endgültigen) Ablösung durch Artikel 140 Grundgesetz/138 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung gewährleistet wird. Keine Staatsleistungen sind religionsfördernde Maßnahmen des Staates, die später begründet wurden oder auch staatliche Einmalzahlungen.

Staatsleistungen, Arten:

Staatsleistungen können nicht nur in *Geldzahlungen*, sondern auch in *Naturalleistungen* (zum Beispiel Bereitstellung von Dienstwohnungen etc.) bestehen. Darüber hinaus lassen sich prinzipiell *positive* und *negative* Staatsleistungen unterscheiden.

Bestehen die *positiven* Staatsleistungen in der Hingabe von Geld, Sachen oder in der unmittelbaren Nutzung von Staatseigentum, so gewähren *negative* Staatsleistungen Entlastungen von staatlichen Abgabepflichten und anderem. Nicht sämtliche einfachgesetzlichen Ausnahme-, Befreiungs- oder Begünstigungstatbestände lassen sich aber als negative Staatsleistungen qualifizieren, da nicht alle diese Tatbestände historischen Ursprungs sind und vor dem Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung bestanden.

Als negative Staatsleistung anerkannt ist etwa die Grundsteuerbefreiung der Kirchen nach § 3 Absatz 1 S. 1 Nr. 4, § 4 Nr. 1 Grundsteuergesetz (Entscheidungen des Bundesfinanzhof Band 230, 93), während dies beispielsweise für die Gerichtsgebührenbefreiung nicht gilt (Bundesverwaltungsgericht, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1996, 786). Die einzelnen Arten von historisch fundierten Staatsleistungen lassen sich kaum einer geschlossenen Typologie oder Ordnungssystematik zuführen.

Grundsätzlich lassen sich unterscheiden:

1. Staatliche Zuwendungen für den Bedarf der allgemeinen kirchlichen Verwaltung (so genannte kirchenregimentliche Zwecke);
2. Zuschüsse zu Personalkosten (Bischöfe, Pfarrer und Kirchenbeamte) einschließlich Versorgungsleistungen;
3. Zuschüsse zu kirchlichen Ausbildungsstätten;
4. staatliche Aufwendungen für kirchliche Gebäude sowie
5. als „Auffangtatbestand“ sonstige staatliche Zuschüsse zu kirchlichen Bedürfnissen verschiedenster Art.

Staatliche Förderung zugunsten von Kirchen und Religionsgemeinschaften:

Art. 140 Grundgesetz/138 Absatz 1 Weimarer Reichsverfassung verbieten nicht die Neubegründung von staatlichen Geldzahlungen an die Kirchen/Religionsgemeinschaften und ihre Einrichtungen. Grundsätzlich zu differenzieren ist danach, ob der Staat mittels seiner finanziellen Förderung den Trägerpluralismus etwa im Bereich der sozialen Dienstleistungserbringer unterstützen will oder ob er Kirchen/Religionsgemeinschaften „an sich“ fördert.

Die staatlichen Zahlungen im Rahmen der dualen Krankenhausfinanzierung oder der „kryptodualen“ Förderung stationärer Altenpflegeeinrichtungen und anderes mehr sind Ausprägung des Subsidiaritätsgedankens als „Regulativ von Staat und Gesellschaft“ (Josef Isensee) und dienen dem Wahlrecht derjenigen, die dieses sozialen Dienstleistungsangebots bedürfen. Solche Fördermaßnahmen sind demzufolge auf die Grundentscheidung des deutschen Sozialstaats für ein wohlfahrtspluralistisches System zurückzuführen. Ein solches System zeichnet sich durch Trägervielfalt aus, ohne dass diese Vielfalt ausschließlich religiös-kirchlich motiviert ist, selbst wenn kirchliche Akteure und ihr Eigenprofil durchaus in einem erheblichen Maße davon profitieren. Derartige Subventionen wurzeln in der sozialstaatlichen Förderlogik und unterliegen den allgemeinen verfassungsrechtlichen Kautelen für Subventionen wie etwa der Beachtung des Gleichheitssatzes. Speziell unmittelbare Fördermaßnahmen zugunsten von Kirche und Religion wie zum Beispiel die finanziellen Unterstützungen des Staates für die Lutherdekade, Kirchen- und Katholikentage lassen sich grundsätzlich davon abgrenzen.

(Prof. Dr. Ansgar Hense unter Mitarbeit von Dr. des. Markus Schulten)

Bonn, 25. November 2013