

**Staatskirchenrechtliche Abhandlungen**

---

**Band 54**

# **Kommunale Kirchenbaulasten**

**Fortgeltung und Legitimation, insbesondere  
in den östlichen Bundesländern**

**Von**

**Markus Schulten**



**Duncker & Humblot · Berlin**

MARKUS SCHULTEN

## Kommunale Kirchenbaulasten

# Staatskirchenrechtliche Abhandlungen

Herausgegeben von

Otto Depenheuer · Ansgar Hense · Alexander Hollerbach

Josef Isensee · Matthias Jestaedt · Paul Kirchhof · Joseph Listl (†)

Wolfgang Loschelder (†) · Hans Maier · Paul Mikat (†) · Stefan Muckel

Wolfgang Rübner · Christian Starck · Arnd Uhle

Band 54

# Kommunale Kirchenbaulasten

Fortgeltung und Legitimation, insbesondere  
in den östlichen Bundesländern

Von

Markus Schulten



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Technischen Universität Dresden hat diese Arbeit  
im Jahre 2013 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin  
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0720-7247  
ISBN 978-3-428-14444-0 (Print)  
ISBN 978-3-428-54444-8 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-84444-9 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2013 von der Juristischen Fakultät der Technischen Universität Dresden angenommen und am 1. November 2013 öffentlich verteidigt. Für die Drucklegung wurde sie geringfügig überarbeitet, insbesondere wurden Literatur und Rechtsprechung auf den aktuellsten Stand (November 2013) gebracht.

Das Recht der kommunalen Kirchenbaulasten ist komplex. Selbst wenn man sich – wie in dieser Untersuchung – auf einen Teilaspekt beschränkt, eröffnen sich stets neue Facetten eines Rechtsgebiets, dessen Wurzeln zum Teil jahrhundertalt sind. Wenig beachtet wurde bislang etwa die Frage nach dem Fortbestand dieser alten kirchlichen Vermögensrechte während des Zeitraums des Bestehens der Deutschen Demokratischen Republik sowie nach der Wiedervereinigung. Seit einem Aufsehen erregenden Urteil des Bundesverwaltungsgerichts im Dezember 2008 bedarf die bis dahin von der religionsverfassungsrechtlichen Literatur vertretene Annahme eines ungeminderten Fortbestands kommunaler Kirchenbaulasten in den neuen Bundesländern eines besonders fundierten Nachweises. Diese Untersuchung zeigt, dass eine solche Begründung methodisch möglich und geboten ist.

Es ist auch im Rahmen der Veröffentlichung juristischer Dissertationen zum gepflegten Brauch geworden, im Vorwort denjenigen Personen Dank auszusprechen, ohne deren Mitwirken das „Projekt Promotion“ nicht hätte gestaltet und vollendet werden können.

Allen voran danke ich meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Ansgar Hense (Bonn/Dresden) für eine anregende und spannende Promotionsbetreuung und die vielen konstruktiv-kritischen Gespräche. Ein besonderer Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. Martin Schulte (Dresden) für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Den Herausgebern der „Staatskirchenrechtlichen Abhandlungen“ sowie dem Verlag Duncker & Humblot schulde ich Dank für das Privileg, meine Dissertation in dieser renommierten Schriftenreihe publizieren zu dürfen.

Der Druck dieser Abhandlung wurde durch großzügige Druckkostenzuschüsse des Verbandes der Diözesen Deutschlands, der Union evangelischer Kirchen in der EKD sowie der EKD gefördert.

Diese Arbeit hätte nicht entstehen können ohne einen kraftvollen familiären Rückhalt. Ich widme diese Arbeit meiner lieben Frau Manuela und meinen Eltern Mona und Karl-Bernhard Schulten, die mich während des Studiums, des

Referendariats und der Promotionsphase liebevoll unterstützt haben und mir stets den Rücken frei hielten. Es ist getan.

Inden, im Mai 2014

*Markus Schulten*

# Inhaltsverzeichnis

## *Erster Teil*

<b>Einführung in den Untersuchungsgegenstand und das Recht der kommunalen Kirchenbaulasten</b>	15
<b>§ 1 Einleitung und Problemaufriss</b>	15
A. Religionsförderung in Deutschland – Alltag und Fundamentalkritik	15
B. Der religionssoziologische Befund in West- und Ostdeutschland	17
C. Verfassungsrechtliche Phänomene der Religionsförderung	21
I. Direkte Religionsförderung – Staatliche Finanz- und Sachleistungen	21
II. Indirekte Religionsförderung – Der Staat übt Verzicht	25
III. Typengemischte Religionsförderung	26
IV. Der Standort kommunaler Kirchenbaulasten im Verfassungsrecht	28
1. Art. 138 WRV als normativer Ausgangspunkt	28
2. Kommunale Kirchenbaulasten als Staatsleistungen?	31
a) Argumente für die Zuordnung zu Art. 138 Abs. 1 WRV	31
b) Argumente für die Zuordnung zu Art. 138 Abs. 2 WRV	32
c) Entscheidende Bedeutung der konkreten Rechtsgrundlage der Kirchenbaulast?	33
d) Eigene Stellungnahme	34
3. Zwischenergebnis	38
D. Gang und Ziel der Untersuchung	40
<b>§ 2 Genese, Inhalt und Umfang kommunaler Kirchenbaulasten</b>	42
A. Einführung in ein (vermeintlich) schwer zugängliches Rechtsgebiet	42
I. Begriffsbestimmung und Reichweite	42
II. Baulastarten und -konkurrenzen	43
III. Inhalt und Umfang der Baulast	44
IV. Verfassungsrechtlicher Hintergrund und kirchenvertragliche Ausge- staltung	47
B. Entstehungsgründe kommunaler und staatlicher Kirchenbaulasten	49
I. Historische Ausgangspunkte	49
1. Zum Hintergrund staatlicher Kirchenbaulasten	50
2. Entstehungsgründe und -motive kommunaler Kirchenbaulasten	52
II. Allgemeine Baulasttitel	53
1. Gesetz und Gewohnheit	54



2. Subsidiäre Geltung des tridentinischen Baulastrechts .....	56
3. Kirchenbaulastrecht in ausgewählten landesrechtlichen Bestimmungen .....	58
a) Das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794 (PreußALR) ..	59
b) Das Badische Bauedikt von 1808 .....	60
c) Bergisches Edikt von 1711 .....	61
d) Bayerisches Landrecht .....	62
e) Markgräflisch-Brandenburgische Konsistorialordnung von 1594 ..	63
f) Alte Landrechtliche Regelungen in den heutigen östlichen Bundesländern .....	63
III. Besondere Baulasttitel .....	65
1. Rechtsgeschäftliche Begründung einer Kirchenbaulast .....	65
2. Gewohnheitsrechte und gewohnheitsrechtsähnliche Tatbestände ....	66
3. Baulasten aufgrund hoheitlichen Aktes .....	70
4. Patronatsbaulasten .....	71
5. Zwischenergebnis .....	74
C. Fazit: Historisch legitimiert, in Auflösung begriffen? .....	74
<b>§ 3 Kritische Anfragen an den Fortbestand kommunaler Kirchenbaulasten ..</b>	<b>75</b>
A. Einführung .....	75
B. Erlöschensgründe vertraglicher Baulasttitel .....	76
I. Vertragliche Übereinkünfte zwischen Kommunen und Kirchengemeinden .....	76
1. Freistellung/„Globalablösung“ .....	77
2. Einzelablösung .....	78
3. Die Rahmenvereinbarung – der „dritte Weg“ einer Baulastablösung	79
4. Die Berechnung der Ablösesumme für die Kirchenbaulast .....	80
a) Berechnungsmodalitäten im Paderborner Vergleich .....	80
b) Die hessische Berechnungsmethode .....	82
c) Bewertung .....	83
5. Die Rechtsnatur kommunaler Baulastablöseverträge .....	83
6. Zwischenergebnis .....	85
II. Die vertragsrechtlich relevante Änderung der tatsächlichen Verhältnisse .....	86
1. Der Wegfall der Geschäftsgrundlage .....	86
a) Grundaussage des Rechtsinstituts .....	86
b) Die Bedeutung des § 60 VwVfG im Baulastrecht .....	88
c) Ausgewählte Fragestellungen zum Wegfall der Geschäftsgrundlage .....	89
aa) Die veränderte Finanzlage der Kirchen .....	90
bb) Die prekäre Situation der öffentlichen Haushalte .....	96
cc) Die konfessionelle Zusammensetzung .....	99

dd) „Entkirchlichung“ als vertraglich relevantes Moment? . . . . .	103
ee) Wegfall der hoheitlichen Religionsfürsorge . . . . .	104
ff) Veränderungen im religiösen Verhalten der Gemeindebevölkerung . . . . .	112
gg) Innerkirchliche Reformbestrebungen und Wegfall der Verhältnisse . . . . .	116
d) Zwischenergebnis . . . . .	120
2. Eintritt der (erlöschenden) Verjährung . . . . .	121
C. Fortfall von Herkunftsbaukosten . . . . .	122
D. Fazit: (Noch) keine wesentlichen Veränderungen der Verhältnisse . . . . .	124

*Zweiter Teil*

**Entwicklung und Schicksal kommunaler Kirchenbaulasten  
in Ostdeutschland zwischen 1945 und 1990  
bis zur Schwelle des Einigungsvertrages**

125

<b>§ 4 Die Rechts- und Staatsentwicklung in der DDR und ihr Einfluss auf das Recht der kommunalen Kirchenbaulasten . . . . .</b>	<b>125</b>
A. Einleitung . . . . .	125
B. Grundlagen der Systematik der Rechtsnachfolge im Öffentlichen Recht und ihre Bedeutung für kommunale Kirchenbaulasten . . . . .	126
I. Rechtsnachfolge und Identität . . . . .	126
II. Nachfolge in Rechte und Pflichten eines Hoheitsträgers . . . . .	128
1. Begriffskonkretisierungen . . . . .	128
2. Formen der Rechtsnachfolge . . . . .	130
3. Die Lehre von der Funktionsnachfolge . . . . .	132
III. Zwischenergebnis . . . . .	136
C. Rechtsnachfolgekonstellationen im ehemaligen Beitrittsgebiet – Eine verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme . . . . .	136
I. Vorkonstitutionell festgelegte Rechtsnachfolge in den Ländern der SBZ . . . . .	137
II. Schutz kommunaler Kirchenbaulasten in den Landesverfassungen der SBZ und den DDR-Verfassungen . . . . .	138
1. Normative Verortung in den Landesverfassungen der SBZ-Territorien . . . . .	138
2. Der Schutz kirchlicher Vermögensrechte durch die erste DDR-Verfassung . . . . .	140
3. Eine staatsleistungs- und baulastrechliche Zäsur in der zweiten DDR-Verfassung? . . . . .	141
a) Verfassungsvergleich vom Wortlaut her . . . . .	141
b) Normaussage unter Zugrundlegung der sozialistischen Staatsdoktrin . . . . .	143
aa) „Recht“ nach sozialistischer Staatsdoktrin . . . . .	143

bb) Auswirkungen auf das Verfassungsverständnis .....	144
cc) Schlussfolgerung für Staatsleistungen und kirchliche Vermögensrechte .....	145
c) Insgesamt uneinheitliche Erfüllungspraxis bei den Kirchenbaulasten .....	147
d) Fehlende Rechtsschutzmöglichkeiten .....	151
III. Zwischenergebnis .....	152
D. Die Umgestaltungen auf dem Weg zum sozialistischen Einheitsstaat und ihre Auswirkungen auf kommunale Kirchenbaulasten .....	153
I. Ausgangspunkt: Der baulastrechtliche Befund im Jahre 1949 .....	154
II. Die „Demokratisierung“ des Staatsaufbaus .....	154
1. Die „staatsreorganisierende“ Gesetzgebung der DDR .....	155
a) Die Auflösung der Länder .....	155
b) Die Beseitigung der Kreise und Gemeinden .....	158
c) Die planvolle Abschaffung kommunaler Selbstverwaltung und das Verschwinden öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften ..	159
d) Zwischenergebnis .....	164
2. Auswirkungen auf den Fortbestand kommunaler Baulastverhältnisse .....	164
a) Die Errichtung der Räte als „Verwaltungsorgane“ des Zentralstaates .....	165
b) Rechtsfähigkeit der Räte? .....	166
c) Rechtsnachfolge der Räte in die kommunalen Kirchenbaulastverpflichtungen? .....	170
d) Rechtsnachfolge des Zentralstaates in die ehemals kommunalen Baulastverhältnisse .....	172
e) Die weitere Entwicklung der örtlichen Räte .....	177
f) Zwischenergebnis .....	179
III. Übergang der kommunalen Kirchenbaulasten auf die neu gegründeten Kommunen noch vor dem Beitritt? .....	179
1. Das Verfassungsgrundsatzgesetz und die Kommunalverfassung ..	180
2. Das Kommunalvermögensgesetz .....	182
3. Zwischenergebnis .....	185
E. Fazit: Der Einheitsstaat als Träger der Baulast .....	186
<b>§ 5 Der Einigungsvertrag als baulastrechtliche Zäsur? .....</b>	<b>187</b>
A. Die Wiedervereinigung als Erlöschensgrund kommunaler Kirchenbaulasten? ..	187
I. Das Urteil des BVerwG vom 11.12.2008 als Stein des Anstoßes .....	187
II. Das Grundkonzept des Einigungsvertrags zur Vermögensnachfolge ..	190
B. Die Einordnung kommunaler Kirchenbaulasten in die Vermögenszuweisungsvorschriften des Einigungsvertrags .....	191
I. Die Zuordnung der einzelnen Vermögensmassen im Einigungsvertrag ..	191

1. Verwaltungsvermögen .....	191
2. Finanzvermögen .....	192
3. Abgrenzung in problematischen Einzelfällen .....	194
II. Die weitere Ausgestaltung der Vermögenszuordnung durch die einfache Gesetzgebung .....	195
III. Die prinzipielle Reichweite des Vermögensbegriffs .....	196
IV. Konnexen und isolierte Verbindlichkeiten .....	198
1. Rechtsnachfolgeprobleme im Spiegel der Rechtsprechung nach 1990 .....	199
a) Landwirtschaftsrecht: Rechtsnachfolge in Kreispachtverträge? ..	199
b) Schuldrechtliche Verbindlichkeiten .....	201
c) Staatshaftungs- und Entschädigungsrecht sowie sonstige Altlasten .....	203
d) Der systematische Übergang von DDR-Renten bzw. Versorgungsansprüchen .....	207
2. Auswertung der vorliegenden Rechtsprechung .....	210
V. Kommunale Kirchenbaulasten als Verwaltungsvermögen i. S. d. Art. 21 Abs. 1 S. 1 EV? .....	212
1. Die rechtliche Einordnung kommunaler Kirchenbaulasten durch das BVerwG .....	212
2. Konsequenzen der Position des BVerwG .....	213
3. Kritische Stellungnahme .....	214
a) Vertragliche Verpflichtungen als Verwaltungsvermögen? .....	215
b) Erfüllung kommunaler Kirchenbaulasten nach Lesart des Grundgesetzes .....	218
c) Die Erhaltung kirchlicher Bauten als Aufgabe des sozialistischen Zentralstaates? .....	219
d) Bereichsspezifischer Verzicht auf die Kategorie der isolierten Verbindlichkeiten? .....	226
4. Ergebnis .....	229
C. Fazit: Verfassung schützt vor Isolierung? .....	230

*Dritter Teil*

**Analyse und Bewertung der vom BVerwG gefundenen Ergebnisse hinsichtlich des Übergangs von Kirchenbaulasten nach der Wiedervereinigung** 232

<b>§ 6 Ergebniskorrektur durch alternative Rechtsnachfolgemodelle?</b> .....	232
A. Die Notwendigkeit einer kritischen Hinterfragung .....	232
B. Bestehen alternative Modelle eines Übergangs kommunaler Kirchenbaulasten? .....	232
I. Analoge Anwendbarkeit von § 419 BGB a. F. oder § 25 HGB? .....	233

1. Der rechtliche Ausgangspunkt .....	233
2. Bewertung .....	234
II. Die Theorie vom „Wiedererstehen“ von Körperschaften des öffentlichen Rechts .....	236
1. Der gedankliche Ausgangspunkt .....	236
2. Bewertung .....	238
III. Wiederbelebung der Lehre von der Funktionsnachfolge? .....	243
1. Zur Tauglichkeit des Instruments der Funktionsnachfolge – die Grundidee .....	243
2. Gründe gegen eine Anwendbarkeit der Funktionsnachfolge .....	244
a) Die Argumente der Rechtsprechung .....	244
b) Stellungnahmen aus der Literatur .....	246
3. Kritische Würdigung der vorgebrachten Ansichten – Gründe für eine Heranziehung der Lehre von der Funktionsnachfolge .....	248
a) Ausgangspunkt .....	248
b) Gegenargumente zur herrschenden Meinung .....	249
c) Eigene Stellungnahme zur Anwendbarkeit der Funktionsnachfolge .....	252
aa) Zur Berechtigung der Fragestellung .....	252
bb) Subsidiarität bis zu einer gesetzlichen Regelung .....	254
cc) Dringlichkeit der Ansprüche und ihr öffentlich-rechtlicher Charakter .....	255
dd) Drohender Schaden für Berechtigte und die Rechtsordnung insgesamt .....	255
ee) Weitererfüllung aus Billigkeitsgründen .....	257
ff) Das Merkmal der funktionalen Äquivalenz als Maßstab und Korrekturinstrument .....	259
C. Fazit: „Funktionsnachfolge? Ja, aber ...“ .....	264
<b>§ 7 Verhinderung eines säkularisationsbewirkenden Eingriffs durch Anwendung juristischer Methodik .....</b>	<b>265</b>
A. Die These von der Lückenhaftigkeit des Art. 21 EV .....	265
I. Einleitung und methodisches Vorgehen .....	265
II. Erste Säule: Der Restitutionswille des Gesetzgebers in Hinblick auf das Staat-Kirche-Verhältnis .....	266
1. Die religionsverfassungsrechtlichen Aussagen des Einigungsvertrags – eine bewusste Unvollständigkeit? .....	266
2. Wiederbelebung des Kirchensteuerrechts und Wiederanerkennung des Körperschaftsstatus .....	267
3. Fortgeltung der Konkordate im Beitrittsgebiet .....	269
4. Keine Revision des Staat-Kirche-Systems .....	272
5. Der Schutz kirchlicher Vermögensrechte im Sachenrechtsbereinigungsgesetz (SachRBERG) .....	274

6. Fehlendes Beschränkungsgesetz i. S. d. Art. 135 a Abs. 2 GG .....	275
7. Erstes Zwischenergebnis .....	276
III. Zweite Säule: Kontinuität der Aufgabenerfüllung und des rechtlichen Schutzes bei fehlender tatsächlicher Derogation der kirchlichen Sonderstellung .....	277
1. Kontinuität in der verfassungsrechtlichen Schutzlage .....	277
a) Kirchenaustrittsrecht der DDR .....	280
b) Kirchliches Eigentum .....	281
c) Öffentlich-rechtlicher Körperschaftsstatus? .....	282
d) Weitere Bereiche staatlicher Inkonsequenz .....	286
2. Rechtsstaatliche Weichenstellungen im Prozess der Wiedervereinigung .....	289
3. Schutz kirchlichen Vermögens in den ostdeutschen Landesverfassungen .....	290
4. Schutz kirchlicher Vermögensrechte in den ostdeutschen Staat-Kirche-Verträgen .....	292
5. Zweites Zwischenergebnis .....	297
IV. Dritte Säule: Erstreckung des Schutzauftrages des Grundgesetzes auch auf die Kirchen in der DDR .....	299
1. Verfassungsrechtlicher Ausgangspunkt .....	299
2. Die ersatzlose Liquidation eines öffentlich-rechtlichen Schuldners vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips .....	299
a) Annahme eines Liquidationsverbots am Maßstab des Art. 20 Abs. 3 GG vertretbar? .....	299
b) Die Ansicht des BVerwG .....	301
c) Bewertung dieser Rechtsprechung .....	301
d) Heranziehung der Grundsätze der Vorwirkung unter Vertrauensschutzgesichtspunkten? .....	308
3. Die besondere Reichweite des Schutzauftrags aus Art. 138 Abs. 2 WRV .....	311
a) Untauglichkeit von Art. 14 GG als Prüfungsmaßstab .....	312
b) Genese der Kirchengutsgarantie und seine öffentliche Funktion .....	314
c) Prüfung des Eingriffs in Art. 138 Abs. 2 WRV .....	316
aa) Schutzbereich .....	316
bb) Eingriff .....	317
cc) Rechtfertigung .....	317
dd) Ergebnis .....	321
4. Gleichheitsrechtliche Probleme der BVerwG-Rechtsprechung .....	322
a) Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG .....	322
b) Die Rechtsansicht des BVerwG .....	323
c) Bewertung der Rechtsprechung .....	324
aa) Prüfungsmaßstab .....	324

bb) Feststellung der Ungleichbehandlung .....	325
cc) Taugliche Vergleichsgruppen .....	325
dd) Rechtfertigung der Ungleichbehandlung? .....	327
5. Drittes Zwischenergebnis .....	330
B. Überleitung kommunaler Kirchenbaulasten im Wege verfassungskonformer Auslegung? .....	330
I. Rechtscharakter, Auslegungsfähigkeit und Auslegungsbedürftigkeit des Einigungsvertrags .....	330
II. Methodischer Ausgangspunkt .....	331
III. Ansatzpunkt der verfassungskonformen Auslegung .....	332
1. Das Ergebnis der „klassischen“ Auslegungsmethoden .....	332
2. Anwendbarkeit und beachtliche Grenzen der verfassungskonformen Auslegung .....	335
3. Ergebnis .....	338
C. Überleitung kommunaler Kirchenbaulasten im Wege analoger Rechtsanwendung? .....	339
I. Regelungslücke .....	339
II. Planwidrigkeit dieser Regelungslücke .....	341
III. Vergleichbarkeit der Interessenlagen .....	343
IV. Ergebnis .....	344
D. Fazit: Kirchliche Vermögensrechte erfordern keine Konnexität .....	345
<b>§ 8 Zusammenfassung und Ausblick .....</b>	<b>346</b>
A. Zusammenfassung .....	346
B. Ausblick .....	348
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>351</b>
<b>Personenverzeichnis .....</b>	<b>385</b>
<b>Sachwortverzeichnis .....</b>	<b>386</b>

## **Einführung in den Untersuchungsgegenstand und das Recht der kommunalen Kirchenbaulasten**

### **§ 1 Einleitung und Problemaufriss**

#### **A. Religionsförderung in Deutschland – Alltag und Fundamentalkritik**

„In der freiheitlich-pluralistischen Gesellschaft und in einem weltanschaulich-neutralen Staat ist diese Förderung der Kirchen keine „Parteinahme“ für religiöse Überzeugungen oder theologische Wahrheiten. Sie ist vielmehr die Anerkennung des Beitrags der Kirchen zum geistigen, kulturellen und sozialen Leben in der Gemeinschaft.“<sup>1</sup>

So beschrieb Wolfgang Clement im Rahmen eines Vortrags bei den Essener Gesprächen zum Thema Staat und Kirche die lange Zeit in der religionsverfassungsrechtlichen bzw. staatskirchenrechtlichen<sup>2</sup> Lehre und Praxis vorherrschende Auffassung.

Diese Auffassung wird heute zunehmend angefochten. Die Diskussion über die Förderung von Kirchen und Religionsgemeinschaften im Allgemeinen sowie Staatsleistungen und hoheitlicher Baulastverpflichtungen im Besonderen hat in den letzten Monaten und Jahren in Literatur<sup>3</sup> und Rechtsprechung<sup>4</sup> eine Renaissance erlebt. Ausgehend von religionssoziologischen bzw. sozialwissenschaftli-

---

<sup>1</sup> *Clement*, EssGspr. 28 (1994), S. 41 ff. (45).

<sup>2</sup> Zum Begriffsstreit *Hense*, Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht?, S. 9 ff.

<sup>3</sup> Dazu seien beispielhaft aufgeführt: *Knöppel*, ZevKR 58 (2013), S. 190 ff.; *Droege*, ZevKR 54 (2009), S. 488 ff.; *Orth*, HK 65 (2011), S. 1 ff.; *Traulsen*, NVwZ 2009, S. 1019 ff.; *Spaenle*, ZRP 2009, S. 63; *Diirr*, ZRP 2009, S. 63; *Czermak*, DÖV 2004, S. 110 ff.; *ders.*, ZRP 2001, S. 565 ff.; *ders.*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 39 ff., 364 ff.; *Sailer*, ZRP 2001, S. 80 ff.; *Renck*, DÖV 2003, S. 526 ff.; *ders.*, DÖV 2002, S. 56 ff.; *ders.*, LKV 2005, S. 146 ff.; *ders.*, NVwZ 2007, S. 1383 ff.; *ders.*, DÖV 2001, S. 103 ff.; *ders.*, BayVBl. 1996, S. 554 ff.; *Ger mann*, BayVBl. 1998, S. 422 ff.; *Weber*, NVwZ 2002, S. 1443 ff.; umfassend *Michael Droege*, Staatsleistungen an Religionsgemeinschaften im säkularen Kultur- und Sozialstaat, Berlin 2004; *Carsten Frerk*, Violettbuch Kirchenfinanzen, Aschaffenburg 2010.

<sup>4</sup> BVerwG, NVwZ 2009, S. 849; BVerwG, NVwZ-RR 2009, S. 590; BVerfG, LKV 2009, S. 363; VG Karlsruhe, BeckRS 2011, 49409.



chen Studien,<sup>5</sup> welche veränderte religiöse Lebenssachverhalte in Deutschland feststellen (wollen) und die Bedeutung bzw. Notwendigkeit von Religion im öffentlichen Leben der Bundesrepublik relativieren, wird das bisherige System der Religionsförderung, seien es Leistungen im Sinne des Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 WRV, seien es allgemeine kulturfördernde Zuschüsse und Subventionen, in Frage gestellt bzw. eindringlich darauf hingewiesen, die gewonnenen tatsächlichen Erkenntnisse mit in die rechtliche Bewertung einzubeziehen.

So kritisierte jüngst z.B. Wolfgang Kubicki, FDP-Fraktionsvorsitzender im Landtag von Schleswig-Holstein, in einem Politmagazin des ZDF: „Es darf keine Leistungen an die christlichen Kirchen, sowohl an die katholische als auch an die evangelische, geben mit Ewigkeitscharakter auf der Grundlage von Ereignissen, die 200 Jahre her sind. Es wird Zeit, dass wir die bisherigen Kirchenstaatsverträge und die damit zusammenhängende Dotationen ablösen durch eine Einmalzahlung, damit hat es dann sein Bewenden.“<sup>6</sup>

Doch nicht nur das Alter einiger bestehender Rechtstitel der Kirchen auf Geldleistungen gibt Anlass zur Kritik. In Rede stehen die in Wissenschaft und Öffentlichkeit bekannten religionssoziologischen Befunde und Tendenzen: Die Großkirchen schrumpfen aufgrund nachlassender Taufzahlen und zunehmender Kirchenaustritte, wohingegen andere Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften an Bedeutung gewinnen. Zwar gehören in Deutschland noch immer ca. 60% der Bevölkerung einer christlichen Konfession an,<sup>7</sup> doch ist die einst bestehende konfessionelle Vorherrschaft des Christentums einer zunehmenden religiösen Pluralität bzw. religiösen Gleichgültigkeit gewichen. Der Schwund ihrer Mitglieder hat dabei erhebliche Auswirkungen auf die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kirchen, stellen diese doch vor allem aus Mitteln der Kirchensteuer ihre Haushalte auf. Der Beruf des Pfarrers hat in beiden christlichen Kirchen – zumindest in Deutschland – an Anziehungskraft verloren, mit der Folge, dass organisatorische und seelsorgerische Strukturen überdacht werden müssen. Auf katholischer Seite werden vor allem Pfarreizusammenschlüsse als probates Mittel einer Restrukturierung ausgemacht, auf protestantischer Seite gelten gar Fusionen ganzer Landeskirchen als notwendiges Heilmittel.<sup>8</sup> Auch vor diesem Hintergrund stellt sich

---

<sup>5</sup> Nachweise bei *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 39 ff.

<sup>6</sup> Das Statement war im Internet unter <http://frontal21.zdf.de/ZDFde/inhalt/0/0,1872,8095680,00.html> (Stand: 9.5.2011) abrufbar. Nach Neugestaltung der Homepage durch den Sender befindet sich unter <http://www.zdf.de/Frontal-21/FDP-Kritik-an-Kirchenfinanzen-5408206.html> (Stand: November 2013) nur noch eine Zusammenfassung des Interviews.

<sup>7</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 2013, S. 23, 63 (2011 waren in Deutschland ca. 48,1 Mio. Menschen Angehörige einer christlichen Kirche. Bei einer Gesamteinwohnerzahl von 81,8 Mio. ergibt sich ein Anteil Christen an der Gesamtbevölkerung von 58,8%).

<sup>8</sup> So schlossen sich zum 1. Juli 2003 etwa die Evangelische Kirche der Union (EKU) und die Arnoldshainer Konferenz zur Union Evangelischer Kirchen (UEK) zusammen.

zunehmend die Frage, ob bestehende Maßnahmen der Religionsförderung in Deutschland noch aufrechterhalten werden können oder sollen.

## **B. Der religionssoziologische Befund in West- und Ostdeutschland**

Die folgenden Ausführungen beschränken sich aus Gründen der Übersichtlichkeit nur auf die Situation der beiden christlichen Großkirchen, da diese und ihre Untergliederungen *hauptsächliche*<sup>9</sup> Adressaten staatlicher Förderungsmaßnahmen sind. Die nachfolgenden Zahlen und Fakten bilden – obschon nicht mehr als ein Kurzbefund – die religionssoziologische Unterfütterung der religionsverfassungsrechtlichen Problematiken.

Nach Angaben der 27 katholischen (Erz-)Bistümer waren 2011 insgesamt 24.472.817 Menschen katholischer Konfession, somit nochmals 0,99% (ca. 178.000) weniger im Vergleich zum Vorjahreswert. Insgesamt haben die katholischen Bistümer seit 1990 mehr als 2,8 Millionen Angehörige verloren (−9,9%).<sup>10</sup> Die 22 Evangelischen Landeskirchen in Deutschland kamen 2010 auf eine Gläubigenzahl von 23.896.089, die evangelischen Freikirchen in Deutschland zählten 2007 330.274 Mitglieder.<sup>11</sup> Auch diese Kirchen haben einen ständigen Mitgliederschwind zu verzeichnen, im Vergleich zu 2009 ist bei den Landeskirchen die Zahl der Gläubigen nochmals um 298.897 gesunken, bei den Freikirchen ist ein Rückgang von 2.059 zu konstatieren.<sup>12</sup> Hauptgrund für den Rückgang der Gläubigenzahlen sind einerseits demographische Faktoren, d.h. weniger Taufen und

---

Weitere Zusammenschlüsse auf landeskirchlicher Ebene erfolgten durch die Bildung der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-Schlesische Oberlausitz (EKBO) und der Evangelischen Kirche in Mitteldeutschland (EKM). Die letzte große Fusion vollzog sich in der Bildung der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland, welche sich durch Vertrag vom Februar 2009 aus den Landeskirchen Nordelbien, Mecklenburg und Pommern zusammensetzt; vgl. dazu insbesondere Hans-Werner Thönnies/Burkhard Kämper (Hrsg.), *Kirche im Wandel – Rückbau, Umbau und Neubau kirchlicher Institutionen*, Essener Gespräch zum Thema Staat und Kirche, Band 44, Münster 2010.

<sup>9</sup> Aus dem Bayerischen Landeshaushalt 2011/2012 lassen sich die religiös-weltanschaulichen Zuwendungsempfänger sehr detailliert entnehmen. Die in Einzelplan 05 (Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus) aufgeführten Haushaltstitel 684 01 ff. weisen nicht nur den christlichen Großkirchen, sondern auch den orthodoxen Kirchen oder auch dem Humanistischen Verband Deutschlands bzw. dem Bund für Geistesfreiheit in Bayern öffentliche Gelder zu.

<sup>10</sup> Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.), *Katholische Kirche in Deutschland 2011/12*, S. 12. Vgl. auch die Übersicht auf S. 7, aus der sich ergibt, dass die Zahl der Gläubigen, von einem Zwischenhoch um die Zeit der deutschen Wiedervereinigung abgesehen, seit 1974 rückläufig ist (damaliger Stand: ca. 27 Mio. Katholiken). Zum Vergleichswert 2010 vgl. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.), *Katholische Kirche in Deutschland 2010/11*, S. 20.

<sup>11</sup> Kirchenamt der EKD (Hrsg.), *Evangelische Kirche in Deutschland 2012*, S. 4.

<sup>12</sup> Kirchenamt der EKD (Hrsg.), *Evangelische Kirche in Deutschland 2011*, S. 4