

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Tobias Matthias Peterka, Nicole Höchst, Stephan Brandner, Knuth Meyer-Soltau, Thomas Fetsch, Stefan Möller, Dr. Christoph Birghan, Martina Kempf, Dr. Götz Frömming, Martin Erwin Renner, Ronald Gläser, Matthias Helferich, Nicole Hess, Sven Wendorf, Alexander Arpaschi, Dr. Christina Baum, Joachim Bloch, René Bochmann, Erhard Brucker, Marcus Bühl, Tobias Ebenberger, Alexis L. Giersch, Udo Theodor Hemmelgarn, Karsten Hilse, Dr. Malte Kaufmann, Kurt Kleinschmidt, Heinrich Koch, Achim Köhler, Reinhard Mixl, Kerstin Przygodda, Arne Raue, Carina Schießl, Jörg Zirwes, Ulrich von Zons und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistungen an Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften

A. Problem

Mit Artikel 138 Absatz 1 der Weimarer Reichsverfassung (WRV), der gemäß Artikel 140 des Grundgesetzes (GG) Bestandteil des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland ist, hat der Verfassungsgeber dem Staat die Verpflichtung auferlegt, die sogenannten Staatsleistungen an Religionsgesellschaften durch ein Gesetz abzulösen. Dieser Verfassungsauftrag besteht seit 1919 und wurde trotz seines eindeutigen Normgehalts bis heute nicht umgesetzt. Deutschland trägt somit seit über 100 Jahren eine unvollständig erfüllte Verfassungsverpflichtung fort.

Ein Bundesgesetz, das die verfassungsrechtlich gebotene Ablösung der Staatsleistungen normiert, existiert bislang nicht.

Die jährlichen Staatsleistungen der Länder an die betroffenen Religionsgemeinschaften, überwiegend katholische und evangelische Kirchen, belaufen sich auf Grundlage der Haushaltsansätze der Länder für das Jahr 2025 auf rund 657 Millionen Euro (<https://fowid.de/meldung/staatsleistungen-2025>). Die Leistungen werden aufgrund historischer Rechtstitel aus vorkonstitutioneller Zeit erbracht und beruhen nicht auf nachkonstitutionellen vertraglichen Vereinbarungen. Sie stehen im Spannungsverhältnis zur staatlichen Neutralität und zur modernen Ausgestaltung der Religionsfreiheit.

Der fortdauernde Umstand, dass die Ablösung der Staatsleistungen bislang nicht umgesetzt worden ist, widerspricht der Normklarheit des Grundgesetzes, der verfassungsrechtlichen Trennung von Staat und Kirche, der Verantwortung des Bundes gemäß Artikel 138 Absatz 1 WRV, die Grundsätze der Ablösung festzulegen, der Notwendigkeit eines transparenten föderal abgestimmten Verfahrens.

Zudem besteht zunehmender gesellschaftlicher und politischer Druck zur Umsetzung des Verfassungsauftrages (<https://verfassungsblog.de/ein-verfassungsauftrag-fur-die-ewigkeit-staatsleistungen-religionsgemeinschaften/>). Die Länder ha-

ben angesichts begrenzter Haushaltsmittel erhebliche Schwierigkeiten, ein Ablöseverfahren einzuleiten und durchzuführen, wenn der Bund nicht koordinierend und finanziell beteiligt ist.

B. Lösung

Zur Lösung des Problems wird ein Bundesgesetz geschaffen, das die verfassungsrechtlich gebotene Ablösung der historischen Staatsleistungen bundeseinheitlich strukturiert.

Der Entwurf enthält folgende zentrale Elemente:

1. Einführung bundeseinheitlicher Grundsätze gemäß Artikel 138 Absatz 1 WRV in Verbindung mit Artikel 140 GG,
2. Definition des Anwendungsbereichs ausschließlich für vorkonstitutionelle Staatsleistungen an christliche Religionsgesellschaften und ausdrücklicher Ausschluss jüdischer Religionsgemeinschaften,
3. Festlegung eines einheitlichen Verfahrens zur Ermittlung und Bewertung der Staatsleistungen und der Ablösebeträge,
4. Bestimmung zulässiger Ablöseformen einschließlich Einmalzahlung, gestreckter Zahlung und Sachleistung,
5. Verpflichtung der Länder, die Ablösung innerhalb eines festgelegten Zeitraums durch Abschluss rechtsverbindlicher Ablösungsverträge vorzunehmen,
6. Einrichtung einer Bund-Länder-Koordinierungsstelle zur Sicherstellung eines bundesweit einheitlichen Vollzugs,
7. Einrichtung einer Schlichtungsstelle zur außergerichtlichen Konfliktbeilegung,
8. Verpflichtung zur Veröffentlichung der Ablösungsverträge zur Wahrung von Transparenz und demokratischer Kontrolle und
9. klare Übergangsregelungen, wonach die bisherigen Staatsleistungen bis zur vollständigen Erfüllung der Ablösungsverträge fortgelten.

Dieser Gesetzentwurf schafft eine umfassende, rechtsklare, praktikable und verfassungskonforme Grundlage für die Ablösung der Staatsleistungen innerhalb eines engen, aber realistischen Zeitrahmens von fünf Jahren.

C. Alternativen

Eine ausschließlich landesrechtliche Lösung scheidet aus, da Artikel 138 Absatz 1 WRV in Verbindung mit Artikel 140 GG dem Bund die Festlegung der Ablösungsgrundsätze zuweist.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Ablösung der historischen Staatsleistungen entstehen Belastungen für die Haushalte von Bund und Ländern. Der Bund beteiligt sich gemäß dem Gesetzentwurf anteilig an den von den Ländern zu leistenden Ablösebeträgen. Die konkrete Höhe der finanziellen Auswirkungen ergibt sich erst aus den Ablösungsvereinbarungen, die zwischen den Ländern und den jeweiligen Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften abgeschlossen werden und die auf den im Ge-

setz vorgesehenen Bewertungsmaßstäben beruhen. Die beim Bundesministerium des Innern einzurichtende Bund-Länder-Koordinierungsstelle verursacht einen begrenzten zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der haushaltsmäßig abbildbar ist und die notwendige Unterstützung der Länder im Vollzug des Gesetzes sicherstellt. Darüber hinaus werden keine weiteren erheblichen Haushaltsausgaben erwartet.

Der Verwaltungsaufwand fällt gestreckt über die Dauer des Ablösungsverfahrens an und wird durch die bundesseitige Koordinierung nach § 12 sowie durch die vorgesehenen Berichtspflichten flankiert.

Die finanzielle Belastung der Länder hängt von der jeweiligen Höhe der abzulösenden Staatsleistungen ab. Nach erfolgter Ablösung entfallen jedoch die laufenden Zahlungen dauerhaft, so dass den Ländern langfristig strukturelle Haushaltsentlastungen zu fließen.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürger entsteht durch den Gesetzentwurf kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein Erfüllungsaufwand.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Bürokratiekosten aus Informationspflichten entstehen nicht.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltungen des Bundes und der Länder entsteht ein begrenzter, zeitlich befristeter Erfüllungsaufwand, der sich insbesondere aus der Prüfung von Anspruchsgrundlagen, der Durchführung der Ablöseverfahren und dem Betrieb der Bund-Länder-Koordinierungsstelle ergibt. Der beim Bund entstehende Aufwand konzentriert sich auf die Organisation der Koordinierungsstelle sowie die Ausführung der Beteiligungsregelung. Die Länder sind vor allem im Rahmen der Prüfung der historischen Anspruchsgrundlagen sowie bei den Ablösungsverhandlungen gefordert. Dieser Verwaltungsaufwand ist jedoch auf den Zeitraum der Durchführung des Ablöseverfahrens begrenzt und endet mit Abschluss der Ablösung.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistungen an Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Gesetz über die Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistungen an Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften (Staatsleistungsablösungsgesetz – StLAG)

Inhaltsübersicht

- § 1 Zweck des Gesetzes
- § 2 Anwendungsbereich
- § 3 Begriffsbestimmungen
- § 4 Aufgaben der Länder
- § 5 Ermittlung und Meldung der historischen Staatsleistungen
- § 6 Bewertung der Ablösebeträge
- § 7 Ablöseformen, Ablösungsfrist
- § 8 Ablösungsverträge
- § 9 Finanzierung durch Bund und Länder
- § 10 Rechtsfolgen der Ablösung
- § 11 Berichtspflichten und Transparenz
- § 12 Bund-Länder-Koordinierungsstelle
- § 13 Schlichtungsstelle
- § 14 Veröffentlichung der Ablösungsverträge
- § 15 Übergangsregelungen

§ 1

Zweck des Gesetzes

Dieses Gesetz legt die Grundsätze für die Ablösung der vor dem 14. August 1919 begründeten Staatsleistungen an Religionsgesellschaften fest und bestimmt die Verfahren, nach denen die Länder die Ablösung durchführen.

§ 2

Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt für die historischen Staatsleistungen an gegenwärtig bestehende Religionsgesellschaften, die vor dem 14. August 1919 begründet wurden. Jüdische Religionsgemeinschaften sind ausgenommen.

(2) Historische Staatsleistungen im Sinne dieses Gesetzes sind ausschließlich solche wiederkehrenden staatlichen Leistungen, die auf einem vor dem 14. August 1919 entstandenen öffentlich-rechtlichen Rechtstitel beruhen und im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes noch erbracht werden.

(3) Nicht erfasst sind Leistungen, die auf anderen Rechtsgrundlagen beruhen, insbesondere solche, die auf nachkonstitutionellen Staatskirchenverträgen, einfachgesetzlichen Kultur- oder Sozialförderungen, verfassungsrechtlichen Gewährleistungen oder auf Wiedergutmachungs- und Entschädigungsregelungen beruhen.

§ 3

Begriffsbestimmungen

(1) Positive Staatsleistungen sind wiederkehrende Geld- oder Sachleistungen eines Landes an eine Religionsgesellschaft aufgrund eines vor dem 14. August 1919 begründeten öffentlich-rechtlichen Rechtstitels.

(2) Negative Staatsleistungen sind staatlich gewährte Vorteile, insbesondere steuerliche, abgabenrechtliche oder gebührenrechtliche Befreiungen oder Ermäßigungen, soweit sie auf einem vor dem 14. August 1919 begründeten Rechtstitel beruhen.

(3) Historische Staatsleistungen im Sinne dieses Gesetzes sind die in den Absätzen 1 und 2 genannten Leistungen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes noch erbracht werden.

§ 4

Aufgaben der Länder

(1) Die Länder sind verantwortlich für die Ermittlung, Bewertung und Ablösung der historischen Staatsleistungen nach Maßgabe dieses Gesetzes.

(2) Die Länder prüfen die Angemessenheit und die historische Berechtigung der bestehenden Staatsleistungen anhand der zugrunde liegenden Rechtsakte und der tatsächlichen Zahlungsverläufe.

(3) Die Länder führen die Verhandlungen mit den Religionsgesellschaften und schließen die Ablösungsvereinbarungen.

§ 5

Ermittlung und Meldung der historischen Staatsleistungen

(1) Die Länder ermitteln sämtliche historischen Staatsleistungen nach § 3 und melden diese der Bund-Länder-Koordinierungsstelle innerhalb von zwölf Monaten nach Inkrafttreten dieses Gesetzes.

(2) Die Meldung umfasst die Rechtsgrundlagen, die Höhe der Leistungen, deren Art, deren Entwicklung seit ihrer Begründung sowie die Begründung ihrer Angemessenheit.

(3) Die Koordinierungsstelle kann ergänzende Unterlagen anfordern und Hinweise zur einheitlichen Ermittlung erteilen.

§ 6

Bewertung der Ablösebeträge

(1) Die Ablösung erfolgt durch Zahlung eines Ablösebetrags, der in der Regel dem 18,6-fachen Jahresbetrag der zuletzt regelmäßig erbrachten historischen Staatsleistung entspricht. Der Ablösebetrag darf den zwanzigfachen Jahresbetrag nicht überschreiten.

(2) Maßgeblich ist der Durchschnitt der Leistungen der letzten fünf Kalenderjahre vor Inkrafttreten dieses Gesetzes.

(3) Besondere historische oder sachliche Umstände können berücksichtigt werden, wenn sie den Wert der jeweiligen historischen Staatsleistung wesentlich beeinflussen.

§ 7

Ablöseformen, Ablösungsfrist

(1) Die Ablösung kann erfolgen

1. durch Einmalzahlung,
2. durch gestreckte Zahlung über einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren oder
3. durch geeignete Sachleistungen, sofern hierüber Einvernehmen zwischen Land und Religionsgesellschaft besteht.

(2) Die gewählte Ablöseform ist im Ablösungsvertrag festzuhalten.

§ 8

Ablösungsverträge

(1) Die Länder schließen mit den nach § 2 Absatz 1 betroffenen Religionsgesellschaften öffentlich-rechtliche Verträge über die Ablösung der historischen Staatsleistungen.

(2) Die Verträge enthalten insbesondere

1. die Art der abzulösenden historischen Staatsleistung,
2. die Höhe des Ablösebetrags,
3. die gewählte Ablöseform,
4. den Zahlungsplan,
5. etwaige Übereinkünfte zu Sachleistungen und
6. Übergangs- oder Ausgleichsregelungen.

§ 9

Finanzierung durch Bund und Länder

(1) Die Ablösebeträge werden von den Ländern getragen.

(2) Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung der Ablösebeträge in Höhe von 50 Prozent der nach Maßgabe des § 6 vertraglich festgelegten Ablösesumme.

(3) Die Beteiligung des Bundes erfolgt durch zweckgebundene Finanzausweisungen an die Länder.

§ 10

Rechtsfolgen der Ablösung

Mit vollständiger Zahlung des Ablösebetrags oder vollständiger Erfüllung der vereinbarten Sachleistung erlöschen die abgelösten historischen Staatsleistungen. Rechtsverhältnisse, die ausschließlich auf diesen historischen Staatsleistungen beruhen, treten außer Kraft.

§ 11

Berichtspflichten und Transparenz

(1) Die Länder berichten der Bund-Länder-Koordinierungsstelle jährlich über den Stand der Ablösungsverfahren.

(2) Die Koordinierungsstelle legt dem Bundesministerium des Innern jährlich einen Gesamtbericht vor, der dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zuzuleiten ist.

(3) Der Bericht enthält insbesondere:

1. den Stand der Anspruchsermittlungen,
2. die abgeschlossenen Ablösungsverträge,
3. die Höhe der geleisteten Zahlungen,
4. die noch laufenden Verfahren.

§ 12

Bund-Länder-Koordinierungsstelle

(1) Beim Bundesministerium des Innern wird eine Bund-Länder-Koordinierungsstelle eingerichtet.

(2) Die Koordinierungsstelle hat folgende Aufgaben:

1. Prüfung der von den Ländern gemeldeten Staatsleistungen,
2. Sicherstellung einer einheitlichen Auslegung dieses Gesetzes,
3. Beratung der Länder bei strittigen Fällen,
4. Entgegennahme und Auswertung der jährlichen Berichte der Länder,
5. Erstellung eines jährlichen Gesamtberichts gemäß § 11 Absatz 2,
6. Unterstützung der Schlichtungsstelle.

(3) Die Koordinierungsstelle nutzt vorhandene Verwaltungsstrukturen. Zusätzliches Personal wird nur im zwingend erforderlichen Umfang eingesetzt.

§ 13

Schlichtungsstelle

(1) Zur Beilegung von Streitigkeiten über die Anwendung dieses Gesetzes wird eine Schlichtungsstelle eingerichtet.

(2) Die Schlichtungsstelle hat folgende Aufgaben:

1. Vermittlung zwischen Land und Religionsgesellschaft,

2. Prüfung der Rechtslage und Abgabe einer Empfehlung,
3. Unterstützung der Koordinierungsstelle bei komplexen Auslegungsfragen.
 - (3) Die Schlichtungsstelle arbeitet kostensparend und nutzt vorhandene Verwaltungsstrukturen.

§ 14

Veröffentlichung der Ablösungsverträge

(1) Die nach § 8 abgeschlossenen Ablösungsverträge werden von den Ländern innerhalb von drei Monaten nach ihrem Inkrafttreten vollständig im jeweiligen Gesetz- und Verordnungsblatt veröffentlicht. Zusätzlich erfolgt die Veröffentlichung auf einer zentralen Internetplattform, die von der Bund-Länder-Koordinierungsstelle nach § 12 betrieben wird.

(2) Die Veröffentlichung umfasst den vollständigen Vertragstext einschließlich des Ablösebetrags, der gewählten Ablöseform und des Zahlungsplans. Nicht veröffentlicht werden personenbezogene Daten sowie Anlagen, deren Veröffentlichung Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse oder sonstige schutzwürdige Belange der Religionsgesellschaften beeinträchtigen würde.

(3) Die Bund-Länder-Koordinierungsstelle führt die veröffentlichten Verträge in einer fortlaufenden Übersicht zusammen und aktualisiert diese regelmäßig.

§ 15

Übergangsregelungen

(1) Bis zur vollständigen Ablösung werden die historischen Staatsleistungen im bisherigen Umfang weiter erbracht.

(2) Die Erbringung laufender Leistungen endet mit vollständiger Erfüllung des Ablösungsvertrags.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 7. April 2026

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der Gesetzentwurf dient der Umsetzung des in Artikel 138 Absatz 1 der Weimarer Reichsverfassung enthaltenen und durch Artikel 140 des Grundgesetzes zum geltenden Verfassungsrecht erhobenen Auftrags, die historischen Staatsleistungen an Religionsgesellschaften auf gesetzlicher Grundlage abzulösen. Der Verfassungsauftrag ist eindeutig formuliert und verpflichtet den Bundesgesetzgeber, die Grundsätze der Ablösung festzulegen, bevor die Länder die Ablösung durch eigene Rechtsakte vollziehen können. Seit Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung im Jahr 1919 ist dieser Auftrag nicht erfüllt worden. Die betreffenden Staatsleistungen werden bis heute fortgeführt.

Die bestehende Rechtslage führt dazu, dass Zahlungen auf der Grundlage vorkonstitutioneller Rechtstitel über mehr als ein Jahrhundert hinweg fortbestehen, ohne dass diese Leistungen in der geltenden Religionsverfassung eine aktuelle normative Grundlage besitzen. Sie beruhen überwiegend auf historischen Enteignungs- und Säkularisationsakten sowie auf Rechtsverhältnissen, die aus den territorialstaatlichen Strukturen der frühen Neuzeit und des 19. Jahrhunderts herrühren. Ein solches System überkommener Dauerleistungen entspricht nicht mehr dem heutigen Verständnis von religiöser und weltanschaulicher Neutralität des Staates. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt hervorgehoben, dass der Staat gegenüber allen religiösen und weltanschaulichen Gemeinschaften Neutralität und Parität zu wahren hat und dass staatliche Unterstützungsleistungen einer sachlichen Rechtfertigung bedürfen, die sich aus gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Erwägungen ergeben muss (BVerfG, Beschluss vom 14.01.2020 – 2 BvR 1333/17). Ein Fortbestehen historisch motivierter Finanzierungsbeziehungen ohne erneute gesetzliche Grundlage ist damit grundsätzlich nur übergangsweise hinnehmbar und bedarf einer zeitgemäßen rechtlichen Neuregelung.

Die Ablösung schafft die Möglichkeit, die historisch bedingten, heute nicht mehr sachgerecht differenzierten Finanzierungen zu beenden und den Beziehungen des Staates zu Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften eine moderne, transparente und gleichheitsgerechte Grundlage zu geben.

Zudem verlangt das Rechtsstaatsprinzip aus Artikel 20 Absatz 3 GG, dass staatliches Handeln auf klaren, vorhersehbaren und transparenten Normen beruht. Die Rechtslage zu den Staatsleistungen ist gegenwärtig durch erhebliche Unklarheiten gekennzeichnet. Weder ist abschließend festgelegt, welche Leistungen als historische Staatsleistungen im Sinne des Artikels 138 Absatz 1 WRV zu qualifizieren sind, noch existieren bundeseinheitliche Maßstäbe zur Bewertung oder zur Ausgestaltung der Ablösung. Die Länder sind aufgrund der bundesstaatlichen Kompetenzordnung zwar für die Durchführung der Ablösung zuständig, können diese Aufgabe jedoch ohne die vom Bund festzulegenden Grundsätze der Ablösung nicht rechtssicher erfüllen. Die Schaffung eines Grundsatzgesetzes ist daher zwingend erforderlich, um die notwendigen verfahrensrechtlichen, materiell-rechtlichen und organisatorischen Vorgaben zu schaffen, die die Länder für die Umsetzung benötigen.

Darüber hinaus ist die finanzverfassungsrechtliche Dimension zu beachten. Die Ablösung der Staatsleistungen ist mit erheblichen finanziellen Auswirkungen verbunden, die die Länder allein nicht tragen können, zumal die heutigen Staatsleistungen in der Regel dauerhaft im Haushalt verankert sind. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes ermöglicht es dem Bund bei bundesgesetzlich veranlassten oder verstärkten Belastungen der Länder eine angemessene Beteiligung zu übernehmen, wenn andernfalls die haushaltsmäßige Leistungsfähigkeit der Länder beeinträchtigt würde. Die Beteiligung des Bundes ist daher ein notwendiger Bestandteil einer verfassungsgemäßen Ablösungsregelung.

Schließlich dient das Gesetz der Modernisierung und Systematisierung des Staatskirchenrechts insgesamt. Die Ablösung beendet ein historisches Finanzierungssystem und ersetzt es durch eine abschließende, transparente und rechtsstaatlich legitimierte Regelung. Die staatlichen Beziehungen zu den betroffenen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften werden dadurch auf eine klare und zeitgemäße Grundlage gestellt. Zugleich wird si-

chergestellt, dass Leistungen, die auf anderen verfassungs- oder einfachgesetzlichen Grundlagen beruhen – insbesondere Leistungen an jüdische Religionsgemeinschaften, die sich aus Wiedergutmachungs- oder Nachkriegsvereinbarungen ergeben –, unberührt bleiben. Die Regelung ist daher notwendig, um einen eindeutigen Verfassungsauftrag zu erfüllen, rechtsstaatliche Klarheit herzustellen, die föderale Kompetenzordnung einzuhalten und eine verfassungsrechtlich tragfähige finanzielle Grundlage für die Ablösung zu schaffen.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Wesentlicher Inhalt des Entwurfs ist die Schaffung eines bundeseinheitlichen Rahmens für die Ermittlung, Bewertung und endgültige Ablösung der historischen Staatsleistungen gemäß Artikel 138 Absatz 1 WRV in Verbindung mit Artikel 140 GG sowie die Festlegung der hierfür maßgeblichen Verfahren, Ablöseformen und Zuständigkeiten der Länder.

III. Alternativen

Eine sachgerechte Alternative zu einer bundesgesetzlichen Regelung besteht nicht. Der Bund ist durch Artikel 138 Absatz 1 WRV ausdrücklich verpflichtet, die Grundsätze der Ablösung festzulegen. Eine Übertragung dieser Aufgabe auf die Länder wäre verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Ein Verzicht auf gesetzgeberisches Handeln würde den seit 1919 bestehenden Verfassungsauftrag weiterhin unerfüllt lassen und stünde im Widerspruch zur Bindung des Gesetzgebers an die Verfassung gemäß Artikel 20 Absatz 3 GG. Das Bundesverfassungsgericht hat zudem betont, dass der Gesetzgeber verfassungsrechtlich gebotene Regelungen nicht dauerhaft unterlassen darf, wenn dadurch eine vom Grundgesetz vorausgesetzte Rechtslage vereitelt würde (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.01.1981 – 1 BvR 612/72; Beschluss vom 26.6.1991 – 1 BvR 779/85). Eine Ablösung ohne Beteiligung des Bundes scheidet aus, weil sie die Haushaltsautonomie der Länder in unzulässiger Weise beeinträchtigen würde, was das Bundesverfassungsgericht im Rahmen bundesstaatlicher Lastenverteilung bereits beanstandet hat (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. Juni 1986 – 2 BvF 1/83). Weitere realistische oder verfassungsrechtlich zulässige Alternativen bestehen nicht.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich unmittelbar aus Artikel 138 Absatz 1 WRV in Verbindung mit Artikel 140 GG.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

Das Gesetz führt zur Umsetzung eines seit 1919 bestehenden Verfassungsauftrags und trägt entscheidend dazu bei, die staatliche Rechtsordnung im Verhältnis zu Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften an die heutigen verfassungsrechtlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten anzupassen. Die Ablösung beendet ein System fortgesetzter historischer Dauerleistungen, das auf vorkonstitutionellen Rechtsverhältnissen beruht und dadurch strukturell mit dem Gebot staatlicher religiöser und weltanschaulicher Neutralität in Konflikt steht. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt klargestellt, dass der Staat religiöse und weltanschauliche Gemeinschaften weder bevorzugen noch benachteiligen darf und seine Beziehungen zu ihnen an dem Grundsatz der Parität und sachlichen Rechtfertigung auszurichten hat (vgl. Urteil vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02). Die fortlaufende Zahlung historischer Staatsleistungen an einzelne Religionsgemeinschaften in erheblichem Umfang begründet eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen religiösen und weltanschaulichen Gruppen, die mangels aktueller verfassungsrechtlicher Begründung nicht mehr gerechtfertigt werden kann.

Die Ablösung schafft eine rechtstaatlich klare, transparente und abschließende Finanzierungsordnung, die den Vorrang aktueller verfassungsrechtlicher Rechtfertigungsgründe gegenüber historisch überkommenen Bindungen

sicherstellt. Damit wird zugleich eine Situation beendet, in der staatliche Ressourcen ohne gegenwärtigen Förderzweck an bestimmte Religionsgemeinschaften gebunden sind, während andere Gruppen keinerlei vergleichbare staatliche Leistungen erhalten. Die Beibehaltung historischer Staatsleistungen würde dieses Spannungsverhältnis weiter verschärfen und stünde im Widerspruch zu Artikel 3 Absatz 1 GG sowie zu den Grundsätzen staatlicher Neutralität und Chancengleichheit im Religionsbereich.

Finanziell führt das Gesetz zu einem befristeten Aufwand auf Seiten von Bund und Ländern, insbesondere durch die Ablösebeträge und den administrativen Vollzug. Zugleich ergibt sich jedoch eine dauerhafte Entlastung, da die regelmäßigen Staatsleistungen nach Abschluss der Ablösung vollständig entfallen. Die Verwaltungsaufwände sind durch die zeitliche Befristung der Ablösungsphase begrenzt. Die verfassungsrechtliche Stellung der betroffenen Religionsgemeinschaften bleibt gewahrt, da die Ablösung ihre Rechte aus den Artikeln 4 und 140 GG unberührt lässt und lediglich eine rechtliche und finanzielle Modernisierung einer historischen Rechtslage bewirkt.

Insgesamt führt das Gesetz zu einer rechtsstaatlichen Konsolidierung, einer Beseitigung verfassungsrechtlich problematischer Ungleichbehandlungen und einer finanzverfassungsrechtlich gebotenen Neuordnung, ohne die verfassungsrechtlichen Garantien der Religionsfreiheit und Selbstbestimmung der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften zu beeinträchtigen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Staatsleistungsablösungsgesetz):

Zu § 1 (Zweck des Gesetzes)

Absatz 1 verankert den Zweck des Gesetzes im verfassungsrechtlichen Auftrag aus Artikel 138 Absatz 1 WRV in Verbindung mit Artikel 140 GG. Dieser Auftrag verpflichtet die staatlichen Organe seit 1919, die vorkonstitutionellen Staatsleistungen an Religionsgesellschaften zu beenden und sie durch eine einmalige Ablösung zu ersetzen. Die in Artikel 140 GG transformierten Bestimmungen der WRV gelten mit ihrem ursprünglichen Bedeutungsgehalt fort.

Die Norm dient somit der Erfüllung eines verfassungsrechtlich fortbestehenden, jedoch seit Jahrzehnten nicht umgesetzten Gesetzgebungsauftrags, wodurch ein strukturell defizitärer Zustand beendet wird. Die Umsetzung dieses Auftrags ist Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips (Artikel 20 Absatz 3 GG), insbesondere des Grundsatzes der „Verbindlichkeit der Verfassung“ für den Gesetzgeber.

Absatz 2 stellt klar, dass der Bund ein Grundsätzegesetz erlässt, während die konkrete Ablösung den Ländern obliegt. Dies folgt aus der föderalen Kompetenzordnung: Artikel 138 WRV bestimmt das frühere Reich (heute den Bund) als Normgeber der Grundsätze, während die Artikel 30 und 83 GG die Verwaltungskompetenz den Ländern zuweist. Diese Struktur entspricht der vom Bundesverfassungsgericht mehrfach betonten bundesstaatlichen Kompetenztrennung.

Zu § 2 (Anwendungsbereich)

Absatz 1 beschränkt die Ablösung auf historische Staatsleistungen, die vor dem 14. August 1919 begründet wurden und heute noch erbracht werden. Die zeitliche Begrenzung folgt zwingend aus Artikel 138 WRV: nur „Staatsleistungen auf Grund Gesetzes, Vertrags oder eines besonderen Rechtstitels“ aus vorkonstitutioneller Zeit sind ablösbar.

Die explizite Ausnahme jüdischer Religionsgemeinschaften ist verfassungsrechtlich zwingend. Die heutigen Zahlungen an jüdische Gemeinden beruhen überwiegend nicht auf vorkonstitutionellen Dotationen, sondern auf nachkriegszeitlichen Vereinbarungen, die dem besonderen staatlichen Schutzauftrag aus Artikel 1 Absatz 1 GG, der Staatszielverantwortung für die Opfer des Nationalsozialismus und dem Wiederaufbau jüdischen Lebens dienen. Eine Gleichstellung dieser Leistungen mit allgemeinen historischen Dotationen wäre verfassungsrechtlich verfehlt und stünde im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach die Menschenwürdegarantie staatliches Handeln in diesem Bereich in besonderer Weise prägt (BVerfG, Urteil vom 15. Januar 1958 – 1 BvR 400/5).

Absatz 2 stellt sicher, dass nur tatsächlich noch existente, wiederkehrende Leistungen erfasst werden. Die Begrenzung auf aktuell noch erbrachte Leistungen folgt dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Normklarheit und der notwendigen Tatsachenfeststellung. Einbeziehung bloß historischer, längst aufgehobener Leistungen wäre verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

Absatz 3 grenzt ausdrücklich Leistungen aus, die auf nachkonstitutionellen Staatskirchenverträgen, auf einfachen gesetzlichen Förderregelungen, auf Wiedergutmachungs- oder Entschädigungsregelungen, auf verfassungsrechtlichen Fördergarantien beruhen. Diese Leistungen sind nicht Gegenstand des Ablösungsbefehls, da sie nach 1919 freiwillig begründet wurden oder verfassungsrechtlich besondere Funktionen erfüllen. Das dient zugleich der Wahrung des Neutralitätsgebots und der Religionsfreiheit (Artikel 4 Absatz 1 und 2 GG).

Zu § 3 (Begriffsbestimmungen)

Absatz 1 definiert positive Staatsleistungen als fortlaufende Geld- oder Sachleistungen. Dies entspricht dem historischen Verständnis der Dotation, wie sie Artikel 138 Absatz 1 WRV voraussetzt. Positive Leistungen sind klassische Subventionen oder Bedarfsdeckungsleistungen.

Absatz 2 umfasst staatlich gewährte Vorteile, etwa Steuerbefreiungen oder Gebührennachlässe. Auch diese beruhen auf vorkonstitutionellen Rechtstiteln. Durch ihre Einbeziehung wird verhindert, dass privilegierende historische Vorteilslagen ungeregelt fortbestehen.

Das Bundesverfassungsgericht fordert bei Ungleichbehandlungen eine sachliche Rechtfertigung. Die Ablösung solcher negativen Leistungen reduziert strukturelle Privilegien und stärkt den Gleichheitsgrundsatz (Artikel 3 Absatz 1 GG).

Die Zusammenführung beider Kategorien in Absatz 3 garantiert Klarheit und legt den Gegenstand des weiteren Gesetzes verbindlich fest. Dies entspricht dem Gebot der Rechtssicherheit (Artikel 20 Absatz 3 GG).

Zu § 4 (Aufgaben der Länder)

Die Länder sind nach den Artikeln 30 und 83 GG für die Ausführung des Bundesgesetzes zuständig. Da historische Staatsleistungen von den Ländern erbracht werden, tragen sie auch die Verantwortung für deren Ermittlung und Bewertung.

Die in Absatz 2 normierte Pflicht zur Prüfung der historischen Berechtigung der Leistungen folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip des Artikels 20 Absatz 3 GG, dem Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (Artikel 109 GG) sowie dem Gleichheitssatz des Artikels 3 Absatz 1 GG. Leistungen, die historisch oder sachlich nicht mehr gerechtfertigt sind, sollen nicht in eine Ablösebewertung einfließen. Dies setzt eine sorgfältige Tatsachenfeststellung voraus.

Die Abschlusskompetenz der Länder in Absatz 3 knüpft an ihre historische Verantwortung und ihre Zuständigkeit im Staatskirchenrecht an. Die Verhandlungen konkretisieren die bundesrechtlichen Grundsätze im Sinne des Artikels 83 GG und entsprechen dem ungeschriebenen Grundsatz der Bundestreue, der Bund und Länder zu loyaler Zusammenarbeit verpflichtet.

Zu § 5 (Ermittlung und Meldung der historischen Staatsleistungen)

Die vollständige Ermittlung dient der Transparenz und dem Gebot der Haushaltsklarheit (Artikel 110 GG; BVerfG).

Die Pflicht zur Angemessenheitsbegründung nach Absatz 2 verhindert überhöhte oder sachwidrige Angaben und folgt aus dem Gleichheitssatz und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Artikel 3 Absatz 1 GG).

Die Koordinierungsstelle nach Absatz 3 harmonisiert die Ermittlungspraxis. Einheitlichkeit der Rechtsanwendung folgt aus Artikel 20 Absatz 3 GG.

Zu § 6 (Bewertung der Ablösebeträge)

Absatz 1 legt fest, dass der Ablösebetrag dem 18,6-fachen Jahresbetrag der zuletzt regelmäßig erbrachten historischen Staatsleistung entspricht. Der gewählte Kapitalisierungsfaktor lehnt sich an die im Bewertungsgesetz (§13 Absatz 2 BewG) vorgesehenen Maßstäbe zur Bewertung immerwährender Nutzungen an und überführt diese be-

wertungsrechtliche Systematik in den verfassungsrechtlichen Kontext der Ablösung historischer Staatsleistungen. Die Regelung beruht auf dem Modell der kapitalisierten Bewertung, das darauf abzielt, eine auf unbestimmte Zeit angelegte, rechtlich fortdauernde staatliche Leistungspflicht in einen einmaligen, abschließenden Kapitalwert zu überführen. Historische Staatsleistungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie auf vorkonstitutionellen Dotationsverhältnissen beruhen, keine feste Laufzeit besitzen und ohne gesetzgeberisches Eingreifen grundsätzlich dauerhaft fortwirken. Diese strukturelle Besonderheit unterscheidet sie von zeitlich begrenzten Leistungsbeziehungen und rechtfertigt eine pauschalierende, typisierende Bewertung.

Die kapitalisierte Bewertung dient der vollständigen Ersetzung der bisherigen dauerhaften Leistungspflicht durch einen klar bestimmbareren Einmalbetrag. Damit wird dem verfassungsrechtlichen Ablösungsauftrag aus Artikel 138 Absatz 1 WRV in Verbindung mit Artikel 140 GG entsprochen, ohne dass die Substanz der bisherigen Rechtspositionen der Religionsgesellschaften unzulässig gemindert wird. Das Rechtsstaatsprinzip des Artikels 20 Absatz 3 GG verpflichtet den Gesetzgeber, bestehende Rechtsverhältnisse bei ihrer Beendigung oder Umgestaltung nur unter Wahrung eines angemessenen Ausgleichs aufzulösen. Dieser Ausgleich verlangt keine mathematisch exakte Leistungsäquivalenz, sondern eine faire, sachgerechte und verhältnismäßige Kompensation, die sowohl die historische Rechtslage als auch die gegenwärtigen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt.

Zugleich gebietet der Gleichheitssatz des Artikels 3 Absatz 1 GG die Anwendung einheitlicher, transparenter und vorhersehbarer Bewertungsmaßstäbe. Die Festlegung eines bundeseinheitlichen Kapitalisierungsfaktors gewährleistet Planungssicherheit, verhindert regionale Divergenzen und stellt sicher, dass gleichgelagerte historische Dotationsverhältnisse bundesweit gleichbehandelt werden. Gerade vor dem Hintergrund erheblicher regionaler Unterschiede in Umfang und Struktur der Staatsleistungen ist eine solche Standardisierung verfassungsrechtlich geboten, um eine gleichmäßige Anwendung des Ablösungsrechts zu gewährleisten.

Die Wahl des Faktors trägt zugleich dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung. Die Ablösung historischer Staatsleistungen ist kein Enteignungsvorgang im Sinne des Artikels 14 Absatz 3 GG, sondern eine verfassungsrechtlich angeordnete Neuordnung eines historisch bedingten Dauerrechtsverhältnisses eigener Art. Maßgeblich ist daher nicht das Prinzip strikter Äquivalenz, sondern ein angemessener, billiger Ausgleich, der sowohl die berechtigten Interessen der Religionsgesellschaften als auch die finanzielle Leistungsfähigkeit von Bund und Ländern berücksichtigt. Der gewählte Faktor ermöglicht eine realistische, vollzugsfähige Umsetzung des Ablösungsauftrags und verhindert zugleich eine übermäßige Belastung der öffentlichen Haushalte.

Durch die kapitalisierte Bewertung wird die unbefristete Staatsleistung in einen einmaligen, klar kalkulierbaren Ablösebetrag überführt, der die Werts substanz des bisherigen Dauerrechtsverhältnisses widerspiegelt, ohne eine unangemessene finanzielle Überkompensation auszulösen. Der Gesetzgeber konkretisiert damit den Ablösungsauftrag in einer Weise, die rechtsstaatliche Transparenz, Gleichbehandlung und Planungssicherheit gewährleistet und zugleich die strukturellen Besonderheiten historisch fortwirkender Dotationsverhältnisse sachgerecht berücksichtigt.

Absatz 2 bestimmt, dass der Ablösebetrag auf Grundlage des Durchschnitts der Leistungen der letzten fünf Kalenderjahre berechnet wird. Diese Regelung dient der Stabilisierung der Bewertungsgrundlage. Einzelne Haushaltsjahre können von atypischen Schwankungen geprägt sein, die die Höhe des Ablösebetrags unzutreffend beeinflussen würden, wenn allein ein einziges Jahr maßgeblich wäre. Die Fünfjahresbetrachtung bildet die reguläre Leistungsverpflichtung ab und minimiert den Einfluss kurzfristiger budgetärer Ausschläge. Die Regelung stellt sicher, dass weder Länder noch Religionsgesellschaften durch außergewöhnliche Entwicklungen in einzelnen Jahren benachteiligt werden und schafft damit eine sachgerechte, verlässliche Grundlage, die bundesweit einheitlich und manipulationsresistent anwendbar ist.

Absatz 3 erlaubt die Berücksichtigung besonderer historischer oder sachlicher Umstände, wenn diese den Wert der jeweiligen historischen Staatsleistung wesentlich beeinflussen. Die Öffnungsklausel trägt der tatsächlichen Vielfalt der historischen Dotationsverhältnisse Rechnung und ermöglicht es, atypischen Konstellationen gerecht zu werden. Sie soll nur bei objektiv nachvollziehbaren, wertrelevanten Besonderheiten zur Anwendung kommen. Damit wird die Verhältnismäßigkeit gewahrt und verhindert, dass das schematische Modell zu unbilligen Einzelfallergebnissen führt. Zugleich stellt die Einbindung der Länder und der Bund-Länder-Koordinierungsstelle sicher, dass die Öffnungsklausel nicht zu ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen führt.

Zu § 7 (Ablöseformen, Ablösungsfrist)

Absatz 1 listet die Ablöseformen auf.

Eine Einmalzahlung (Nummer 1) ermöglicht Rechtsklarheit und sofortige Erfüllung des Ablösungszwecks.

Die Möglichkeit zeitlicher Streckung nach Nummer 2 dient der Haushaltsautonomie der Länder (Artikel 109 GG). Der Zeitraum von maximal fünf Jahren verhindert Verschleppung.

Sachleistungen nach Nummer 3 eröffnen flexible Lösungen, z. B. Übertragung von Grundstücken, Übergabe historischer Liegenschaften, Nutzung vorhandener Ressourcen der Länder. Sie entsprechen der praktischen Konkordanz zwischen Ablösungsauftrag (Artikel 138 WRV) und Religionsfreiheit (Artikel 4 GG) und können fiskalisch günstiger sein.

Absatz 2 bestimmt, dass die gewählte Ablöseform in einem öffentlich-rechtlichen Ablösungsvertrag festzuhalten ist. Der Ablösungsvertrag gewährleistet, dass die Ablösung nicht einseitig hoheitlich, sondern gegenseitig, konsensual und ausgewogen erfolgt. Dies ist verfassungsrechtlich geboten. Die Religionsgesellschaften stehen dem Staat nicht als gewöhnliche Leistungsempfänger gegenüber, sondern als öffentlich-rechtlich verfasste Körperschaften mit eigenem Selbstordnungsrecht (Artikel 140 GG i. V. m. Artikel 137 Absatz 3 WRV). Dieser Status begründet ein Gegenüber auf Augenhöhe. Eine rein einseitige hoheitliche Ablösung könnte daher eine unangemessene Beeinträchtigung der durch Artikel 4 GG geschützten religiösen Organisationsfreiheit darstellen, die auch die wirtschaftliche Grundlage religiöser Institutionen umfasst.

Besonders bedeutsam ist der Vertragsweg im Lichte der verfassungsrechtlichen Staatskirchenrechtsgarantien. Die Wahrung der religiösen Autonomie und der Staatskirchenneutralität verlangt, dass der Staat keine einseitigen Entscheidungen trifft, die unmittelbar die finanziellen Grundlagen religiöser Körperschaften betreffen, ohne ihnen eine Möglichkeit zur Mitgestaltung einzuräumen.

Durch die vertragliche Ausgestaltung wird zudem vermieden, dass die Ablösung als Eingriff in wirtschaftliche Betätigungen oder Grundpositionen der Religionsgemeinschaften verstanden werden könnte.

Zu § 8 (Ablösungsverträge)

Die öffentlich-rechtliche Natur des Vertrags ergibt sich unmittelbar aus § 54 VwVfG. Der Vertrag regelt hoheitliche Rechtspositionen und ist daher nicht privatrechtlich.

Die in Absatz 2 genannten, detaillierten Mindestinhalte gewährleisten Vollzugsfähigkeit, Rechtsklarheit und Nachprüfbarkeit (Artikel 20 Absatz 3 GG).

Zu § 9 (Finanzierung durch Bund und Länder)

Absatz 1 stellt klar, dass die Ablösebeträge grundsätzlich von den Ländern getragen werden. Diese Anknüpfung an die Länderfinanzierung entspricht der traditionellen Verantwortung der Länder für die historischen Staatsleistungen. Diese Leistungen beruhen überwiegend auf landesrechtlich begründeten Dotationen und entsprechenden Rechtstiteln, die im Zuge der staatlichen Neuordnung nach 1919 und 1949 weitgehend in die Zuständigkeit der Länder übergegangen sind. Nach Artikel 30 GG und Artikel 70 GG liegt die Zuständigkeit für das Staatskirchenrecht, soweit nicht ausdrücklich Bundeskompetenzen begründet sind, primär bei den Ländern. Artikel 138 Absatz 1 WRV in Verbindung mit Artikel 140 GG überträgt dem Bund zwar die Kompetenz zur Festlegung von Grundsätzen für die Ablösung, belässt den Ländern jedoch die Ausführung und damit auch die originäre Finanzierungsverantwortung.

Die Regelung in Absatz 1 trägt dieser Zuständigkeitsverteilung Rechnung und verdeutlicht, dass die Ablösezahlungen aus Sicht der Rechtsordnung zunächst den Ländern zugeordnet sind. Sie stellt klar, dass die historischen Staatsleistungen ihrem Wesen nach weiterhin Landesaufgaben sind und die Ablösung dieser Lasten dem Grunde nach in die Finanzverantwortung der Länder fällt. Damit wird auch der Grundsatz des Artikels 104a Absatz 1 GG gewahrt, nach dem grundsätzlich derjenige Hoheitsträger die Ausgaben trägt, in dessen Kompetenzbereich die Aufgabe fällt.

Absatz 2 konkretisiert die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Ablösebeträge und bestimmt diese auf 50 Prozent der jeweils vertraglich festgelegten Ablösesumme. Die Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass der Bund durch den Erlass des Grundsatzgesetzes nach Artikel 138 Absatz 1 WRV in Verbindung mit Arti-

kel 140 GG den verfassungsrechtlichen Ablösungsauftrag erstmals in verbindlicher Weise normativ ausgestaltet und damit die rechtlichen Voraussetzungen für den Vollzug durch die Länder geschaffen hat.

Die Bundesbeteiligung ist verfassungsrechtlich zulässig und systematisch folgerichtig. Zwar verbleibt die Ausführung der Ablösung und die originäre Verantwortung für die historischen Staatsleistungen bei den Ländern (Artikel 30, 83 und 104a Absatz 1 GG). Gleichwohl handelt es sich bei der Ablösung um eine bundesverfassungsrechtlich veranlasste Neuordnung, deren Umsetzung ohne eine substanzielle Mitwirkung des Bundes die haushaltsmäßige Leistungsfähigkeit einzelner Länder erheblich beeinträchtigen könnte. Die Beteiligung des Bundes dient daher der Wahrung des bundesstaatlichen Gleichgewichts und steht im Einklang mit der Finanzverfassung des Grundgesetzes.

Zugleich wahrt die Regelung die Haushaltsautonomie der Länder nach Artikel 109 GG. Der Bund setzt bewusst keinen verbindlichen Vollzugszeitpunkt, sondern überlässt die zeitliche Umsetzung der Ablösung den Ländern. Dadurch wird vermieden, dass sich die Bundesbeteiligung in einem kurzen Zeitraum zu einer haushaltswirksamen Zwangslast verdichtet. Die Länder behalten die Entscheidungshoheit über den Abschluss und den Zeitpunkt der Ablösungsverträge, während der Bund seine Beteiligung erst mit dem vertraglichen Entstehen konkreter Ablöseverpflichtungen erbringt.

Die hälftige Beteiligung des Bundes stellt einen angemessenen Ausgleich zwischen bundesverfassungsrechtlicher Verantwortung und landesrechtlicher Ausführung dar. Sie ermöglicht eine realistische und vollzugsfähige Umsetzung des Ablösungsauftrags, ohne die finanzielle Eigenverantwortung der Länder aufzuheben oder eine bundesaufsichtliche Steuerung des Vollzugs zu begründen.

Absatz 3 bestimmt, dass die Beteiligung des Bundes in Form zweckgebundener Finanzausweisungen an die Länder erfolgt. Die Zweckbindung ist erforderlich, um sicherzustellen, dass die Bundesmittel ausschließlich für die Finanzierung der Ablösebeträge verwendet werden und nicht in den allgemeinen Haushalt der Länder einfließen. Sie dient damit der haushaltsrechtlichen Klarheit und Transparenz im Sinne des Artikels 110 GG und stellt sicher, dass die Bundesbeteiligung unmittelbar und nachweisbar der Erfüllung des verfassungsrechtlichen Ablösungsauftrags dient.

Die Ausgestaltung als zweckgebundene Zuweisung verdeutlicht, dass es sich um eine spezielle, politisch gewollte Beteiligung an der Erfüllung des Ablösungsauftrags handelt und nicht um eine allgemeine Erweiterung der laufenden Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Sie steht im Einklang mit den Vorgaben der Finanzverfassung, insbesondere die Artikel 104a und 109 GG, und wahrt die Eigenverantwortung der Länder, weil die Ablösungsentscheidung und die Vertragsgestaltung weiterhin in ihrer Zuständigkeit verbleiben.

Zu § 10 (Rechtsfolgen der Ablösung)

§ 10 regelt die unmittelbaren Rechtsfolgen der Ablösung. Mit der vollständigen Zahlung des Ablösebetrages oder der vollständigen Erfüllung der vereinbarten Sachleistung erlöschen die historischen Staatsleistungen endgültig. Diese Rechtsfolge entspricht dem verfassungsrechtlichen Verständnis des Begriffs der „Ablösung“ nach Artikel 138 Absatz 1 WRV in Verbindung mit Artikel 140 GG, wonach die bisher bestehenden dauerhaften Leistungsverpflichtungen des Staates nur durch eine vollständig erbrachte, wertäquivalente Ersatzleistung rechtsverrichtend aufgehoben werden können.

Mit dem Erlöschen der historischen Staatsleistungen treten zugleich jene Rechtsverhältnisse außer Kraft, die ausschließlich auf diesen Leistungen beruhen. Diese Folge ergibt sich aus der systematischen Struktur der historischen Dotationsverhältnisse: Da die betreffenden Rechtspositionen inhaltlich und funktional akzessorisch zu den Staatsleistungen ausgestaltet sind, entfällt ihre Grundlage, sobald die Leistungspflicht durch Ablösung erfüllt ist. Eine Fortgeltung solcher abgeleiteten Rechtsverhältnisse wäre systemwidrig und stünde im Widerspruch zum Ziel der Ablösung, die das gesamte historische Leistungsverhältnis umfassend und endgültig beenden soll. Die Norm gewährleistet damit zugleich Kohärenz des Rechts und verhindert das Entstehen von Rechtsschutzlücken oder unsicheren Zwischenlagen.

Zu § 11 (Berichtspflichten und Transparenz)

Absatz 1 verpflichtet die Länder, jährlich einen Bericht über den Stand der Ablöseverhandlungen, die abgeschlossenen Ablösungsverträge sowie die Höhe der jeweils angefallenen Ablösebeträge zu erstellen und diesen Bericht der Bund-Länder-Koordinierungsstelle vorzulegen. Diese Regelung dient der Sicherstellung eines bundesweit

einheitlichen Informationsstandes und der fortlaufenden Überwachung der Umsetzung des gesetzlich angeordneten Ablösungsprozesses. Die Pflicht zur Berichterstattung folgt aus dem Erfordernis einer engen Koordination zwischen Bund und Ländern, weil die Ablösung historischer Staatsleistungen eine bundesverfassungsrechtliche Vorgabe aus Artikel 138 Absatz 1 WRV in Verbindung mit Artikel 140 GG betrifft, deren Umsetzung in der Verantwortung der Länder liegt, während der Bund die rechtliche Leitplanke gesetzt hat.

Der Berichtspflicht kommt wesentliche Bedeutung im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip des Artikels 20 Absatz 3 GG zu. Die Transparenz staatlichen Handelns ist Voraussetzung für demokratische Kontrolle, rechtsstaatliche Überprüfbarkeit und effektive Ausübung der bundesseitigen Koordinierungsaufgabe. Berichtspflichten stellen ein bewährtes Instrument sicherheits- und rechtsstaatskonformen Verwaltungshandelns dar. Durch die einheitliche jährliche Berichtslage wird zudem verhindert, dass die Ablösung in den einzelnen Ländern unterschiedlich schnell oder intransparenter Weise erfolgt, was letztlich dem Gleichheitssatz des Artikels 3 Absatz 1 GG widersprechen würde.

Absatz 2 verpflichtet die Bund-Länder-Koordinierungsstelle, aus den Berichten der Länder einen jährlichen Gesamtbericht zu erstellen und diesen sowohl den Ländern als auch dem Bundesministerium des Innern vorzulegen. Diese Regelung gewährleistet, dass der Vollzugsstand des gesamten Bundesgebiets in einem konsistenten und vergleichbaren Format erfasst wird. Die Zusammenführung der Länderberichte ermöglicht es, strukturelle Probleme frühzeitig zu identifizieren, Bewertungsabweichungen zu erkennen und sicherzustellen, dass die Ablösung in allen Ländern nach identischen Grundsätzen erfolgt.

Der Gesamtbericht dient darüber hinaus der Wahrung der bundesstaatlichen Ordnung. Durch die jährliche Zusammenführung der Daten erhält der Bund die notwendige Grundlage, um seiner verfassungsrechtlichen Aufgabe nachzukommen, die Einheitlichkeit der Ablösungsgrundsätze zu sichern und die Koordination der Länderaktivitäten zu überwachen. Die Berichtspflicht dient folglich der Verwirklichung des Bundesauftrags zur Festlegung von Grundsätzen aus Artikel 138 Absatz 1 WRV in Verbindung mit Artikel 140 GG.

Zugleich stärkt der Gesamtbericht die demokratische Kontrolle, da er parlamentarischen Gremien auf Bundes- und Landesebene ermöglicht, die Umsetzung des Ablösungsverfahrens zu beurteilen. Der jährliche Gesamtbericht gewährleistet die Nachvollziehbarkeit der einzelnen Schritte und verhindert eine nicht überprüfbare Entwicklung des Ablösungsprozesses. Die Regelung entspricht damit den aus Artikel 20 Absatz 2 und 3 GG folgenden Anforderungen an Transparenz und Verantwortlichkeit staatlichen Handelns.

Absatz 3 verpflichtet die Bund-Länder-Koordinierungsstelle, die wesentlichen Ergebnisse des Gesamtberichts jährlich in geeigneter Weise öffentlich zugänglich zu machen. Diese Bestimmung dient der Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und erfüllt den verfassungsrechtlichen Anspruch der Bürger auf nachvollziehbares staatliches Handeln. Die Ablösung historischer Staatsleistungen betrifft ein eng mit der Staat-Kirche-Ordnung verbundenes Themenfeld und hat erhebliches öffentliches Interesse. Die Veröffentlichung erhöht die Legitimation des Ablösungsprozesses und stärkt das Vertrauen in eine faire, sachgerechte und einheitliche Umsetzung.

Gleichzeitig gewährleistet die Veröffentlichung ein gewisses Maß an einheitlicher Informationsgrundlage in allen Ländern und verhindert Informationsasymmetrien. Diese Harmonisierung ist gerade deshalb wichtig, weil die Ablösung ein bundesweites Vorhaben ist, dessen Implementierung in den Ländern unterschiedlich verlaufen kann, jedoch im Ergebnis einheitlich sein muss. Die Veröffentlichung des Gesamtberichts ermöglicht es darüber hinaus, strukturelle Probleme frühzeitig sichtbar zu machen, Diskussionen über etwaige gesetzgeberische Nachsteuerungsbedarfe zu führen und den verfassungsrechtlichen Auftrag aus Artikel 138 WRV/Artikel 140 GG für die Öffentlichkeit nachvollziehbar in einem geordneten Verfahren umzusetzen.

Zu § 12 (Bund-Länder-Koordinierungsstelle)

Die Einrichtung einer Bund-Länder-Koordinierungsstelle ist notwendig, um eine bundesweit einheitliche Anwendung der Grundsätze zur Ablösung der historischen Staatsleistungen sicherzustellen. Nach Artikel 138 Absatz 1 WRV in Verbindung mit Artikel 140 GG bestimmt der Bund die Grundsätze, während die Länder nach den Artikeln 30 und 83 GG den Vollzug verantworten. Aus dieser geteilten Verantwortlichkeit erwächst die Gefahr uneinheitlicher Vollzugspraxis, die mit dem Gleichheitssatz des Artikels 3 Absatz 1 GG und dem Rechtsstaatsprinzip des Artikels 20 Absatz 3 GG kollidieren könnte.

Die Koordinierungsstelle erfüllt die Funktion eines kooperativen föderalen Vermittlungsorgans. Sie sorgt dafür, dass die in diesem Gesetz niedergelegten Grundsätze in allen Ländern nach einheitlichen Maßstäben angewandt

werden, ohne die verfassungsrechtlich geschützte Verwaltungshoheit der Länder zu beeinträchtigen. Die Struktur entspricht dem ungeschriebenen Grundsatz der Bundestreue, der Bund und Länder zu loyaler Zusammenarbeit in Bereichen geteilter Verantwortung verpflichtet.

Die Erforderlichkeit einer solchen Koordinierungsstruktur zeigt sich auch vor dem Hintergrund bereits bestehender, erfolgreich arbeitender Bund-Länder-Koordinierungsstellen, die belegen, dass kooperative föderale Abstimmungsmechanismen ein bewährtes Instrument zur Sicherung einheitlicher Rechts- und Verwaltungspraxis sind.

Die Koordinierungsstelle „Deutscher Qualifikationsrahmen (DQR)“ (DQR-Koordinierungsstelle) zeigt, wie Bund und Länder erfolgreich und dauerhaft zusammenarbeiten können, ohne die föderale Zuständigkeitsordnung zu beeinträchtigen. Sie harmonisiert Einstufungen und Verfahren im Bildungsbereich und verhindert Divergenzen zwischen Ländern, obwohl diese eigenständige Bildungshoheit besitzen.

Zu nennen ist auch die Bund-Länder-Koordinierung im Katastrophenschutz (Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz – GMLZ). Dieses Beispiel zeigt eine funktionierende Koordination in einem Bereich, in dem Länder die operative Zuständigkeit tragen, der Bund aber koordinierende Aufgaben wahrnimmt. Das GMLZ stellt Informationsaustausch, Lagebewertung und Vernetzung sicher und illustriert, wie föderale Zuständigkeiten ohne Konflikt verzahnt werden können.

Die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (GWK) ist ein Beispiel einer hochwirksamen Bund-Länder-Koordination im Wissenschafts- und Hochschulbereich. Trotz getrennter Zuständigkeiten ermöglicht sie abgestimmte Programme, gemeinsame Finanzierung und einheitliche Kriterien.

Diese Beispiele belegen, dass Koordinierungsstellen im föderalen System bewährte, rechtlich unproblematische und effiziente Instrumente sind, um ein einheitliches Verwaltungshandeln zu gewährleisten – genau das, was § 12 für den Bereich der Ablösung historischer Staatsleistungen leisten soll.

Absatz 2 konkretisiert die notwendigen Aufgaben: Prüfung der Länderangaben, Sicherstellung einheitlicher Auslegung, Beratung in Zweifelsfragen, Zusammenführung der Berichte und Unterstützung der Schlichtungsstelle. Diese Aufgaben entsprechen der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung: Der Bund hat die Auslegungshoheit über die von ihm gesetzten Grundsätze, die Länder haben die Vollzugshoheit.

Absatz 3 konkretisiert das haushaltsverfassungsrechtliche Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach Artikel 109 Absatz 1 GG, indem die Koordinierungsstelle verpflichtet wird, vorhandene Verwaltungsstrukturen zu nutzen und zusätzlichen Personalaufwand auf das zwingend erforderliche Maß zu beschränken. Die organisatorische Ausgestaltung der Bund-Länder-Koordinierungsstelle genügt diesen Anforderungen, da sie keine eigenständige neue Bundesbehörde schafft, sondern bestehende Ressourcen im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern einbezieht und somit einen wirtschaftlichen und verfassungskonformen Vollzug ermöglicht.

Durch die Beschränkung auf minimale zusätzliche Ressourcen bleibt die föderale Kompetenzordnung unangetastet, da keine neue Bundesbehörde entsteht. Die Koordinierungsstelle ist damit ein schlankes, verfassungskonformes Instrument, das Koordination gewährleistet, ohne Verwaltungsausbau zu betreiben.

Zu § 13 (Schlichtungsstelle)

Absatz 1 regelt die Einrichtung einer Schlichtungsstelle als vorgelagerte, unabhängige Konfliktklärungsinstanz für Streitigkeiten zwischen Ländern und Religionsgesellschaften im Zusammenhang mit der Anwendung des Gesetzes. Die Schlichtungsstelle dient der Sicherung eines geordneten, fairen und transparenten Verfahrens, bevor gerichtliche Rechtswege beschritten werden. Dies ergänzt das in Artikel 19 Absatz 4 GG verankerte Gebot effektiven Rechtsschutzes, ohne die gerichtliche Kontrolle zu ersetzen oder einzuschränken. Verwaltungsverfahren sollen so ausgestaltet sein, dass Grundrechtsträger ihre Rechte frühzeitig und wirksam geltend machen können. Die Schlichtungsstelle trägt hierzu bei.

Absatz 2 bestimmt, dass die Schlichtungsstelle gutachterliche Stellungnahmen zu Rechts- und Tatsachenfragen erteilen kann. Auf diese Weise wird ein Instrument geschaffen, das zur rechtsstaatlichen Qualitätssicherung und zur Harmonisierung des Vollzugs beiträgt. Der Gleichheitssatz des Artikels 3 Absatz 1 GG verlangt, dass gleichgelagerte Fälle grundsätzlich gleichbehandelt werden. Gutachterliche Empfehlungen der Schlichtungsstelle fördern einheitliche Maßstäbe, ohne die Entscheidungshoheit der Länder zu beseitigen oder den Zugang zu den Gerichten zu beschneiden.

Absatz 3 konkretisiert das haushaltsverfassungsrechtliche Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, das aus Artikel 109 Absatz 1 GG folgt und im einfachen Haushaltsrecht in § 7 BHO seinen Ausdruck findet. Die Schlichtungsstelle nutzt daher bestehende Verwaltungsstrukturen und hält den zusätzlichen Personal- und Sachaufwand auf das zwingend erforderliche Minimum beschränkt. Das Bundesverfassungsgericht hat hervorgehoben, dass staatliches Handeln so zu organisieren ist, dass Transparenz, Haushaltsklarheit und verantwortlicher Umgang mit öffentlichen Mitteln gewährleistet bleiben (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Mai 1977 – 2 BvE 1/74; BVerfG, Urteil vom 9. Juli 2007 – 2 BvF 1/04 –, BVerfGE 119, 96-180). Die Ausgestaltung des § 13 entspricht diesen verfassungsrechtlichen Maßgaben, indem sie einen funktionalen, aber ressourcenschonenden Mechanismus zur Streitbeilegung schafft, der die Länderhaushalte nicht übermäßig belastet und zugleich den effizienten Vollzug des Gesetzes sicherstellt.

Zu 14 (Veröffentlichung der Ablösungsverträge)

Absatz 1 schreibt die Veröffentlichung der nach § 8 geschlossenen Ablösungsverträge im Gesetz- und Verordnungsblatt des jeweiligen Landes sowie ergänzend auf einer zentralen Internetplattform vor. Die Regelung dient der demokratischen Kontrolle staatlichen Handelns und verwirklicht das Demokratieprinzip des Artikels 20 Absatz 2 GG. Staatliches Handeln muss grundsätzlich öffentlich nachvollziehbar sein, damit Parlamente und Öffentlichkeit die getroffenen Entscheidungen prüfen und bewerten können. Dies gilt in besonderem Maße, wenn – wie hier – historisch gewachsene, grundrechtsrelevante Rechtsverhältnisse zwischen Staat und Religionsgesellschaften endgültig umgestaltet und beendet werden.

Die Veröffentlichung in den amtlichen Verkündungsorganen der Länder gewährleistet zugleich Rechtsklarheit und Rechtssicherheit im Sinne des Artikels 20 Absatz 3 GG. Gesetz- und Verordnungsblätter sind die traditionellen und rechtssicheren Publikationsmedien für Rechtsnormen und normähnliche Akte. Die Ablösungsverträge haben wegen ihrer endgültigen Regelung der bisherigen Staatsleistungen normähnlichen Charakter. Ihre Aufnahme in das Gesetz- und Verordnungsblatt stellt sicher, dass sie dauerhaft auffindbar, zitierfähig und für alle Rechtsunterworfenen in gleicher Weise zugänglich sind.

Die ergänzende Veröffentlichung auf einer zentralen Internetplattform verstärkt die Transparenz und erleichtert den barrierearmen Zugang. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich um ein bundesweit bedeutsames, einmaliges Ablösevorhaben handelt, dessen Umsetzung in allen Ländern nachvollziehbar dokumentiert werden soll. Dies entspricht dem Grundsatz der Gleichbehandlung aus Artikel 3 Absatz 1 GG, weil unterschiedliche Vertragsgestaltungen zwischen den Ländern und den Religionsgesellschaften öffentlich vergleichbar und damit einer politischen und gesellschaftlichen Kontrolle zugänglich werden.

Absatz 2 konkretisiert den Umfang der Veröffentlichungspflicht und begrenzt sie zugleich im Interesse des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung. Aus Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 GG folgt, dass staatliche Veröffentlichungen, die personenbezogene Daten betreffen können, einer Abwägung zwischen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit und dem Schutz der Betroffenen bedürfen. Die Norm trägt dem Rechnung, indem sie nur diejenigen Vertragsinhalte der Veröffentlichung unterwirft, die für die demokratische und rechtliche Kontrolle des Ablöseprozesses erforderlich sind, namentlich insbesondere Ablösebetrag, Ablöseform und Zahlungsplan.

Personenbezogene Daten sowie Anlagen, deren Veröffentlichung Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse oder sonstige schutzwürdige Belange der Religionsgesellschaften beeinträchtigen würde, sind ausdrücklich von der Veröffentlichung ausgenommen. Die Vorschrift stellt damit sicher, dass die Transparenzpflicht nicht zu einer unverhältnismäßigen Beeinträchtigung individueller Grundrechte führt. Sie verwirklicht den Grundsatz der praktischen Konkordanz zwischen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit und dem Datenschutz.

Absatz 3 verpflichtet die Bund-Länder-Koordinierungsstelle, eine zentrale Übersicht über die veröffentlichten Ablösungsverträge zu führen und diese fortlaufend zu aktualisieren. Damit wird eine bundesweite, systematische Dokumentation der Ablösung geschaffen, die sowohl der parlamentarischen als auch der öffentlichen Kontrolle dient. Die zentrale Zusammenführung der Verträge erhöht die Transparenz, erleichtert den Vergleich der Ablösungsmodalitäten zwischen den Ländern und ermöglicht es, etwaige strukturelle Ungleichbehandlungen zu erkennen.

Zugleich trägt die Regelung dem aus dem Bundesstaatsprinzip des Artikels 20 Absatz 1 GG folgenden Gebot gegenseitiger Rücksichtnahme und Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern Rechnung. Die zentrale Doku-

mentation unterstützt den kooperativen Vollzug eines bundesverfassungsrechtlich vorgegebenen Ablösungsauftrags, ohne in die Ausführungskompetenz der Länder einzugreifen. Sie fördert die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung und stärkt das Vertrauen in die Neutralität und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns im sensiblen Bereich des Religionsverfassungsrechts.

Zu § 15 (Übergangsregelungen)

Absatz 1 stellt klar, dass die historischen Staatsleistungen bis zum vollständigen Vollzug der Ablösung unverändert weiter erbracht werden. Dies folgt aus Artikel 138 Absatz 1 WRV in Verbindung mit Artikel 140 GG, wonach die Ablösung erst mit der tatsächlichen Durchführung des Ablösungsaktes rechtsvernichtend wirkt. Die Weiterzahlungspflicht entspricht zudem der Bindung der Verwaltung an Gesetz und Recht nach Artikel 20 Absatz 3 GG: Bestehende gesetzliche Pflichten sind grundsätzlich bis zum Inkrafttreten und zur vollständigen Wirksamkeit einer neuen Regelung zu erfüllen. Eine vorzeitige Einstellung der Staatsleistungen ohne vollzogenen Ablöseakt würde in bestehende Rechtspositionen der Religionsgesellschaften eingreifen und wäre mit dem Gebot der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes nicht vereinbar. Zugleich schützt die Vorschrift die finanzielle Grundlage der Religionsgesellschaften in der Übergangsphase und trägt damit mittelbar der Religionsfreiheit aus Artikel 4 GG Rechnung.

Absatz 2 bestimmt, dass die Erbringung der historischen Staatsleistungen mit vollständiger Erfüllung des jeweiligen Ablösungsvertrages endet. Die Beendigung knüpft damit an einen klar bestimmten, rechtlich überprüfbaren Zeitpunkt an. Das entspricht dem rechtsstaatlichen Gebot der Rechtsklarheit, wonach Beginn und Ende von Leistungspflichten eindeutig festgelegt sein müssen, um Rechtsunsicherheit zu vermeiden. Die Regelung schließt unklare Zwischenphasen aus, in denen zweifelhaft sein könnte, ob ein Anspruch auf Leistungen noch besteht. Sie gewährleistet einen fairen Ausgleich der Interessen: Die Religionsgesellschaft erhält die vertraglich zugesagte Ablöseleistung vollständig, während das Land nach deren Erfüllung endgültig von der historischen Dauerverpflichtung entbunden ist. Zugleich stärkt die Regelung die Planungs- und Haushaltssicherheit der Länder im Sinne des Artikels 109 GG, indem sie eine klare Zäsur zwischen dem alten Dotationssystem und der neuen Rechtslage markiert.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.