

MONITOR

GESELLSCHAFTLICHER ZUSAMMENHALT

Instrumente zur Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen

Vorschlag zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Ablösungspflicht gemäß Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 WRV, insbesondere durch Ablösungsschuldverschreibungen

Professor Dr. Michael Germann

- › Der Maßstab aller Bemühungen um die Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen hat allein die verfassungsrechtliche Pflicht aus dem Grundgesetz zu sein und ist im Wesentlichen eine finanzwirtschaftliche Aufgabe.
- › Die rechtlichen Merkmale der Ablösungsleistung ergeben sich aus den rechtlichen Merkmalen der Staatsleistungen und lassen sich in einer Ablösungsschuld der Bundesländer gegenüber den Kirchen darstellen.
- › Als Instrumente zur Tilgung der Ablösungsschuld eignen sich neben Einmalzahlungen und Ablösungsjahresleistungen auch Ablösungsschuldverschreibungen.
- › Den Bundesländern sollte es freistehen, die Ablösung durch eines oder eine Verbindung mehrerer vorgeschlagenen Ablösungsinstrumente zu regeln.
- › Das Ablösungsgrundsatzgesetz sollte vorsehen, dass die Länder die Kirchen an der Aufstellung des Ablösungsplanes beteiligen.
- › Das Ablösungsgrundsatzgesetz sollte den Ablösungsgesetzen der Länder die wesentlichen Berechnungsgrundlagen für die Ablösungsleistung und die Ablösungspläne vorgeben.

Inhaltsverzeichnis

1. Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen: eine lösbare Aufgabe	3
2. Rechtliche und finanzielle Merkmale der geschuldeten Ablösung	3
3. Ablösungsinstrumente	7
4. Ablösungsplan	9
5. Abbildung des Ablösungsplans in Ablösungsschuldverschreibungen	11
6. Ablösungswirkung: Erfüllung der Verpflichtung aus Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 WRV	13
7. Darstellung der Ablösung in den Landeshaushalten	14
8. Ablösungsgrundsatzgesetz des Bundes	15
9. Ablösungsgesetze der Länder	18
Impressum	20
Prof. Dr. Michael Germann	20

1. Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen: eine lösbare Aufgabe

Die durch Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 WRV gebotene Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen verlangt eine Aufhebung der Dauerleistungspflichten gegen einen Ersatz ihres Wertes (siehe dazu: *Michael Germann, [Der Weg zur Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen: Wie die verfassungsrechtliche Pflicht nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 WRV zu erfüllen ist.](#)* Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Monitor Religion und Politik, November 2022; die dort gegebene Darstellung wird im folgenden vorausgesetzt und fortgeschrieben).

Diese Aufgabe ist lösbar.

Die dazu erforderlichen Ablösungsleistungen bringen zwar unvermeidlich eine vorübergehende Mehrbelastung der Landeshaushalte mit sich. Aber diese Mehrbelastung lässt sich verträglich über die Zeit verteilen, und nach Abschluß der Ablösung werden die Landeshaushalte dauerhaft um die Staatsleistungen an die Kirchen entlastet.

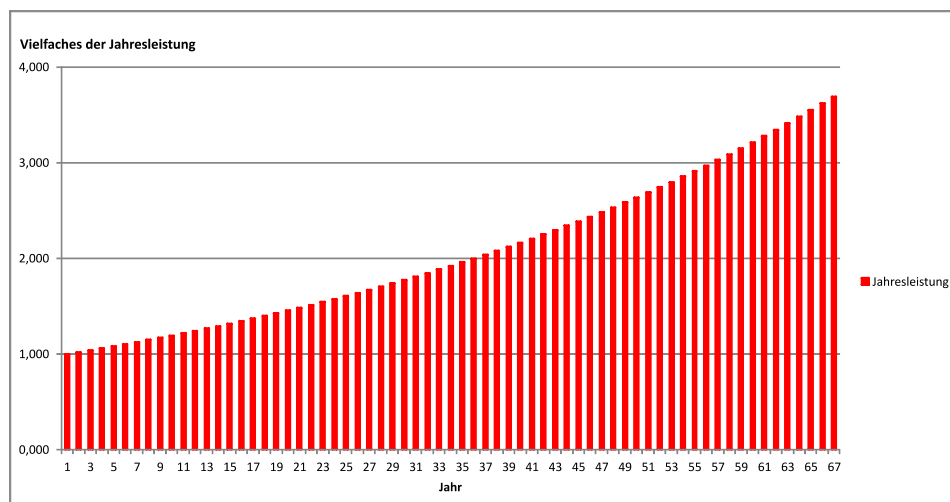
Maßstab aller Bemühungen um die Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen hat allein die verfassungsrechtliche Pflicht aus Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 WRV zu sein. Jedes religionspolitische Kalkül, das in der Vergangenheit mal für, mal gegen die Erfüllung dieser Pflicht ausgespielt worden ist, wäre maßstabsfremd. Die Ablösung der Staatsleistungen ist eine im wesentlichen finanzwirtschaftliche Aufgabe.

2. Rechtliche und finanzielle Merkmale der geschuldeten Ablösung

- a) Die Darstellung der Instrumente zur Ablösung kann sich auf die Ablösung der staatskirchenvertraglich zu **jährlichen Gesamtzuschüssen** zusammengefassten und in Jahresbeträgen etatisierten Staatsleistungen der Bundesländer (Staatsleistungsschuldner) an die Kirchen (Staatsleistungsgläubiger) beschränken. Für die Ablösung der davon nicht erfassten Staatsleistungen wie Baulasten und negative Staatsleistungen lassen sich daraus fallbezogen analoge Instrumente ableiten.
- b) Die **rechtlichen** Merkmale der von Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 WRV verfassungsrechtlich geforderten Ablösungsleistung ergeben sich aus den rechtlichen Merkmalen der Staatsleistungen. Sie lassen sich darstellen in einer **Ablösungsschuld** der Bundesländer (Ablösungsschuldner) gegenüber den Kirchen (Ablösungsgläubiger).
 - › Die Ablösungsschuld ist eine **Verbindlichkeit** der Bundesländer (Ablösungsschuldner). Sie ist – wirtschaftlich betrachtet – ein unausgewiesener Teil der Staatsschulden.
 - › Der Ablösungsschuld entspricht ein **eigentumswerter Anspruch** der Kirchen (Ablösungsgläubiger).

- c) Die maßgeblichen finanzwirtschaftlichen Parameter der Ablöschungsschuld ergeben sich aus den Ansprüchen der Ablösungsgläubiger (Kirchen) gegen die Ablöschungsschuldner (Bundesländer) auf eine **Jahresleistung**.
- › Die Jahresleistung ist **in bestimmter Höhe** durch Staatsvertrag festgelegt.
 - › Die Jahresleistung ist **unbefristet** zu zahlen.
 - › Die Jahresleistung ist **dynamisiert**, indem sie an die Entwicklung der Beamtenbesoldung gekoppelt ist. Um die Dynamisierung vereinfacht in die Zukunft fortzuschreiben, kann eine feste Dynamisierungsrate angenommen werden. Der langfristigen Entwicklung der Beamtenbesoldung entspricht ungefähr eine Dynamisierungsrate von 2%. Sie ist zugleich geeignet, die Geldentwertung abzubilden.

Dynamik der Jahresleistung



- d) **Grundgedanke der Ablösung** ist es, den bestehenden Anspruch auf die Jahresleistung durch **Übertragung eines Zweckvermögens** auf die Ablösungsgläubiger (Kirchen) zu ersetzen, **dessen Erträge die Jahresleistung dauerhaft decken können**. Die Ablösungswirkung der Übertragung von Vermögen auf die Ablösungsgläubiger (Kirchen) ist auf eine Prognose über die dauerhafte Ertragskraft des Zweckvermögens zu stützen. Von der tatsächlichen Entwicklung der finanziellen Ertragskraft des übertragenen Vermögens ist die Ablösungswirkung demgemäß grundsätzlich unabhängig, ebenso vom Bestand des Zweckvermögens, nachdem es in die Verfügung der Ablösungsgläubiger (Kirchen) gelangt ist. Insofern ist das Zweckvermögen für die Ablösung ein errechnetes, „gedachtes“ Zweckvermögen.

- e) Das zur dauerhaften Deckung der Jahresleistungen erforderliche Zweckvermögen muss entsprechend der Dynamisierung der Jahresleistungen nominal wachsen. Darum müssen die Erträge im langfristigen Durchschnitt neben der Jahresleistung auch eine Zuführung zum Zweckvermögen in Höhe der Dynamisierungsrate decken.
- f) Die Ablöschungsschuld ist durch **Ablösungsleistungen** zu erfüllen, die das erforderliche Zweckvermögen bei den Ablösungsgläubigern (Kirchen) aufzubauen geeignet sind.
 - aa) Diese Anforderung an die Ablösungsleistung bezeichnet das **Äquivalenzprinzip**. Eine Aufhebung der Staatsleistungen gegen eine Ablösungsleistung, die dahinter zurückbleibt, wirkt enteignend. Für eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer Enteignung der Ablösungsgläubiger gibt es keine Grundlage.
 - bb) Die Bemessung der Ablösungsleistung setzt Annahmen voraus, die mit Ungewissheit behaftet sind. Äquivalenz schließt eine Bewertung der Ungewissheit ein. Die **Risikoverteilung zwischen Ablöschungsschuldnern und -gläubigern** ist ein Ansatzpunkt für Erwägungen über beiderseitige „Zumutbarkeit“. Zur grundsätzlichen Zumutbarkeit des Risikos einer künftigen Entwicklung, die von den der Ablösung zugrundegelegten Annahmen abweicht, trägt der Zweck der Ablösung bei: Die Ablösung dient der finanziellen Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Kirchen. Die Äquivalenz der Ablösungsleistung verlangt nicht mehr, aber auch nicht weniger als eine solide Prognose. Die Prognose muss aus Tatsachen abgeleitet sein, wie sie sich insbesondere in der jeweils entsprechenden Entwicklung in der Vergangenheit darstellen.
 - cc) Zu den ungewissen Annahmen gehören
 - › die Dynamisierungsrate der Jahresleistungen und
 - › die Ertragskraft des aufzubauenden Zweckvermögens.
 - dd) Eine Fortschreibung der geltenden, aus der Beamtenbesoldung abgeleiteten Dynamisierung durch eine **feste Dynamisierungsrate** (etwa 2%, s. o.) kann von der künftigen Entwicklung der Beamtenbesoldung nach oben oder nach unten abweichen. Solche Abweichungen können beiderseits als zumutbar bewertet werden.
 - ee) Die **Ertragskraft des aufzubauenden Zweckvermögens** verlangt Annahmen, wie sie für das Stammkapital einer Stiftung gemacht werden müssen. Wenn die Ertragskraft des Zweckvermögens die Dynamisierungsrate (also die Geldentwertung) nicht übersteigt oder gar hinter ihr zurückbleibt, ist das Zweckvermögen unabhängig von seiner Höhe nicht auskömmlich; eine Ablösung wäre unter dieser Annahme in keiner Form möglich. Daher setzt die gebotene Ablösung die Annahme voraus, dass die Ertragskraft eines Zweckvermögens auf Dauer die Geldentwertung übersteigt.

- ff) Die Ertragskraft des Zweckvermögens muss unter Berücksichtigung aller Anlageklassen geschätzt werden, die für eine langfristige Vermögensanlage zur Verfügung stehen. Es darf nicht einfach unterstellt werden, dass das Zweckvermögen die Erträge einer Geldwertanlage erbringt, die wie die Staatsleistungen bestimmte im voraus festgelegte Beträge ausschüttet. Es muss vielmehr auch die langfristige Ertragskraft von Sachwertanlagen berücksichtigt werden. Das Äquivalenzprinzip verlangt nicht, daß die Ertragskraft des Zweckvermögens frei von Schwankungsrisiken oder anderen Risiken ist, sondern dass **Chancen und Risiken einer möglichen Vermögensanlage ausgewogen** gewichtet sind. Dabei kann für die Schätzung der langfristigen Ertragskraft des Zweckvermögens ein Schwankungsrisiko gering gewichtet werden.
- gg) Durch die Ablösung gelangen die Kirchen in eine **finanzielle Eigenverantwortung** dafür, wie sie bei der Anlage des Zweckvermögens Chancen nutzen und Risiken absichern.
- hh) Aus einer Bewertung der möglichen Ertragskraft des aus der Ablösungsleistung aufzubauenden Zweckvermögens ergibt sich eine „**unterstellte Rendite**“ des aufzubauenden Zweckvermögens, die über der Dynamisierungsrate liegen muss. Die Differenz zwischen der unterstellten Rendite des Zweckvermögens und der Dynamisierungsrate kann für die Bemessung des erforderlichen Zweckvermögens (siehe sogleich ii.) Ausschüttungsrate genannt werden.

$$\text{Ausschüttungsrate} = \text{UnterstellteRendite} - \text{Dynamisierungsrate}$$

- ii) Aus der Ausschüttungsrate errechnet sich als deren Reziprokwert ein Kapitalisierungsfaktor für die **Höhe des erforderlichen Zweckvermögens** im Jahr Null der Ablösung. Der Kapitalisierungsfaktor ist also ein aus den genannten Annahmen abzuleitender Wert; er kann nicht abstrakt davon festgesetzt werden und ist kein geeigneter Gegenstand einer davon losgelösten politischen Diskussion.

$$\text{Kapitalisierungsfaktor} = \frac{1}{\text{Ausschüttungsrate}}$$

$$\text{Zweckvermögen}_0 = \text{Jahresleistung}_0 \cdot \text{Kapitalisierungsfaktor}$$

$$= \frac{\text{Jahresleistung}_0}{\text{Ausschüttungsrate}}$$

$$= \frac{\text{Jahresleistung}_0}{\text{UnterstellteRendite} - \text{Dynamisierungsrate}}$$

- jj) Das Vermögen, das der Ablösungsgläubiger (Kirche) durch Zahlung des Ablösungsschuldners (Bundeslandes) auf das Zweckvermögen erhalten hat, kann **Ablösungsvermögen** genannt werden. Dem Ablösungsvermögen ist mit der Zeit hinzuzurechnen, was ihm aus seinen Erträgen zugeführt werden kann. Die Differenz zwischen dem jeweils erforderlichen Zweckvermögen und dem Ablösungsvermögen kann **Unterdeckung des Zweckvermögens** genannt werden. Sie entspricht der **Ablösungsrestschuld**.

3. Ablösungsinstrumente

- a) Die möglichen Ablösungsinstrumente unterscheiden sich danach, wie sie die Ablösungsleistung über die Zeit verteilen:

- (1) **Tilgungszahlungen auf die Ablösungsschuld** wirken wie eine Zuführung zum Ablösungsvermögen beim Ablösungsgläubiger (Kirche) im Zeitpunkt der Zahlung.

Die Übertragung des gesamten erforderlichen Zweckvermögens im Jahr Null ist praktisch wirklichkeitsfern, weil ihr Umfang sowohl die Haushalte der Bundesländer als auch die Möglichkeiten der Kirchen zur Anlage des Zweckvermögens überfordern dürfte.

Sollte sich aber im Einzelfall die Möglichkeit einer Teilzahlung ergeben, lässt sich ihre mindernde Wirkung auf die Ablösungsrestschuld anrechnen.

Tilgungszahlungen auf die Ablösungsschuld können außerdem als Modell für die Ablösung von Staatsleistungen gelten, die von den etatisierten Gesamtzuschüssen nicht erfasst werden und im Umfang finanzwirtschaftlich tragbar sind.

Zu diesem Ablösungsinstrument ist ferner die Übertragung von Sachvermögen zu zählen, etwa die Ablösung durch Übertragung von Grundvermögen im Einvernehmen zwischen Ablösungsschuldner (Bundesland) und Ablösungsgläubiger (Kirche). Um die mindernde Wirkung auf die Ablösungsschuld zu berechnen, ist der Wert des Sachvermögens zu bestimmen.

- (2) **Ablösungsjahresleistungen** wirken insoweit wie Ratenzahlungen auf die Ablösungsschuld und Zuführungen zum Ablösungsvermögen, als sie die bis zur Ablösung weiterlaufenden Jahresleistungen, gemindert durch die Erträge des bisher aufgebauten Ablösungsvermögens, übersteigen.

Die Verteilung der Belastung der Haushalte der Bundesländer (Ablösungsschuldner) auf die Zeit bis zur vollständigen Ablösung wird gesteuert durch zwei Parameter:

- › Die Jahresleistung im Jahr Null ist mit einem Faktor zu multiplizieren, der sie zur Ablösungsjahresleistung steigert (**Ablösungswirkungsfaktor**).

- › Die Ablösungsjahresleistung
 - › deckt den Teil der Jahresleistung, der noch nicht durch Erträge des bisher aufgebauten Ablösungsvermögens gedeckt ist, und
 - › wirkt im übrigen als Zuführung zum Ablösungsvermögen.
- › Die Ablösungsjahresleistung kann als eine im Nominalwert konstante Annuität bestimmt oder aber wie die Jahresleistung um eine bestimmte Rate dynamisiert werden (**Ablösungsdynamisierungsrate**). Bei einer konstanten Annuität (das heißt, die Ablösungsdynamisierungsrate beträgt 0 %) nimmt die reale Belastung des Haushalts des Bundeslandes (Ablösungsschuldners) mit der Geldentwertung ab, bei einer Ablösungsdynamisierung in Höhe der Dynamisierung der Jahresleistung folgt sie dem nominalen Wachstum des Haushalts entsprechend der Geldentwertung.

$$\begin{aligned} \text{Ablösungsjahresleistung}_j &= \\ \text{Jahresleistung}_0 &\cdot \text{Ablösungswirkungsfaktor} \\ &\cdot (1 + \text{Ablösungsdynamisierungsrate})^j \end{aligned}$$

- (3) Mit einer Verbriefung der Ablösungsschuld in **Ablösungsschuldverschreibungen** können die Ablösungsschuldner (Bundesländer) die Ablösungspflicht sofort erfüllen und trotzdem den Zahlungsfluss und damit die haushaltswirtschaftliche Wirkung der Ablösungsleistung wie nach (2) auf einen längeren Zeitraum verteilen.

Das Instrument der Schuldverschreibung oder Staatsanleihe wird hier nicht wie sonst zur Kreditaufnahme genutzt, sondern allein zur Steuerung der Zahlungen auf die bereits bestehenden Staatsleistungsverbindlichkeiten und Ablösungspflichten. Die Ablösung der Staatsleistungen durch die Übergabe von Ablösungsschuldverschreibungen an die Kirchen (Ablösungsgläubiger) setzt nur die bestehenden Verpflichtungen in eine verbrieft Form um, sie ist **keine Kreditaufnahme** und fällt daher nicht unter die Tatbestände der verfassungsrechtlichen Begrenzung der Kreditaufnahme („Schuldenbremse“, dazu näher unten 7. c.).

Die Verteilung des Zahlungsflusses auf die Zeit, bis die Erträge des Ablösungsvermögens die Jahresleistungen voraussichtlich vollständig decken könnten, lässt sich durch ein Paket von Ablösungsschuldverschreibungen mit gestaffelten Laufzeiten, passenden Zinskupons und passenden Nominalwerten erreichen.

- b) Diese Instrumente können beliebig miteinander verbunden werden.

4. Ablösungsplan

- a) Für eine Ablösung durch Ablösungsjahresleistungen (oben 3. a. (2)) oder Ablösungsschuldverschreibungen (oben 3. a. (3)) ist ein Ablösungsplan zu erstellen, der den Zahlungsfluss bis zur Ablösung berechnet. Die Verbindung mit gesonderten Tilgungszahlungen auf die Ablösungsschuld (oben 3. a. (1)) ist möglich, aber wird im folgenden nicht berücksichtigt.
- b) Aus der Jahresleistung im Jahr Null, der Dynamisierungsrate für die Jahresleistungen und der unterstellten Rendite für ein Zweckvermögen ist durch Kapitalisierung das **erforderliche Zweckvermögen** im Jahr Null zu errechnen und anhand der Dynamisierungsrate für die Folgejahre rechnerisch fortzuschreiben:

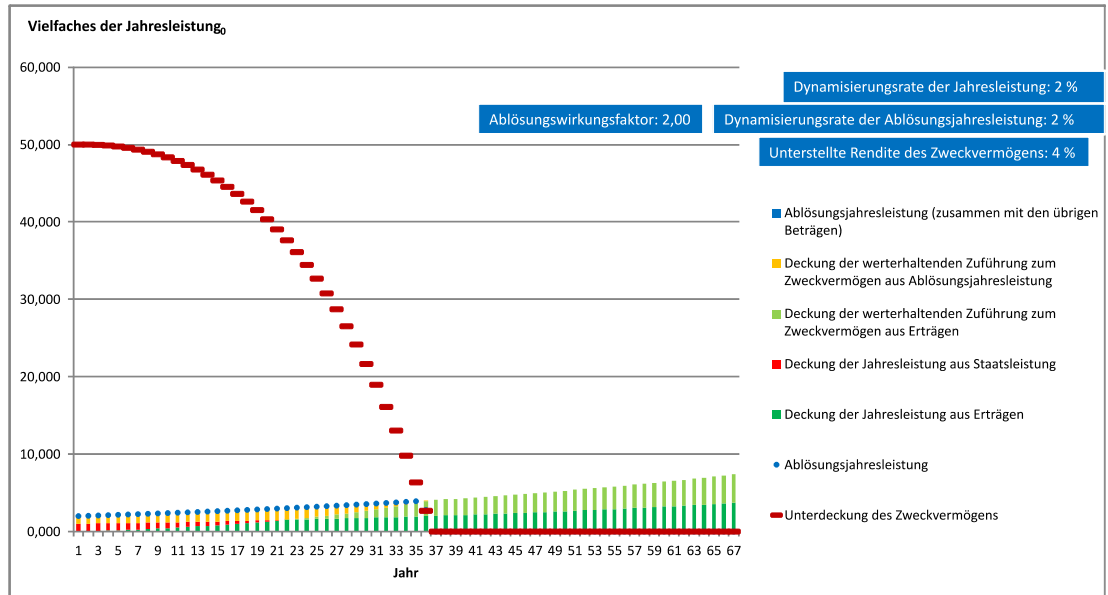
$$\text{Zweckvermögen}_j = \frac{\text{Jahresleistung}_0 \cdot (1 + \text{Dynamisierungsrate})^j}{\text{Unterstellte Rendite} - \text{Dynamisierungsrate}}$$

- c) Der **Aufbau des Ablösungsvermögens bis zum erforderlichen Zweckvermögen** ist aus den Zuführungen zu errechnen, um die jeweils die Ablösungsjahresleistung zusammen mit den unterstellten Erträgen des bereits übertragenen Ablösungsvermögens die fortgeschriebene Jahresleistung übersteigt:

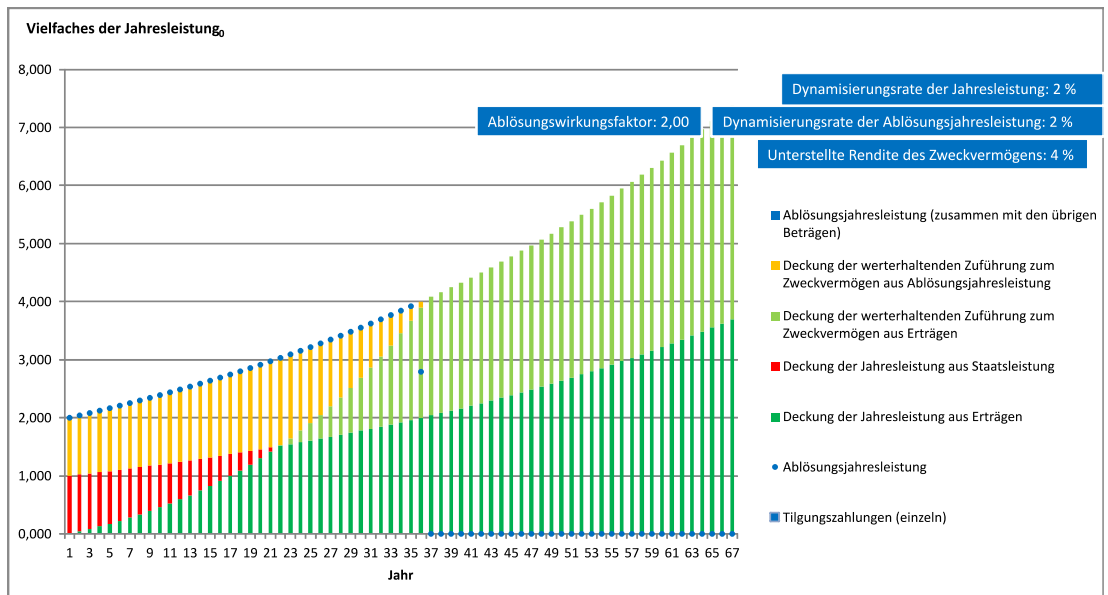
$$\begin{aligned} \text{Ablösungsvermögen}_{j+1} = & \\ & \text{Ablösungsvermögen}_j \\ & + \text{Ablösungsvermögen}_j \cdot \text{Unterstellte Rendite} \\ & + \text{Ablösungsjahresleistung}_j - \text{Jahresleistung}_j \end{aligned}$$

- d) Sobald das Ablösungsvermögen die Höhe des erforderlichen Zweckvermögens erreicht hat, ist die **Ablösungsschuld getilgt**. Die Jahresleistung gilt als dauerhaft vollständig durch die Erträge des Ablösungsvermögens gedeckt. Die Ablösungsjahresleistungen enden.

Beispiel für einen Ablösungsplan



Beispiel für einen Ablösungsplan (nur Zahlungsfluß)



5. Abbildung des Ablösungsplans in Ablösungsschuldverschreibungen

- a) Der Ablösungsplan kann nicht nur in einer Erhöhung der etatisierten Jahresleistungen um den Ablösungswirkungsfaktor bis zur Tilgung der Ablösungsschuld abgebildet werden, sondern auch in einem **Paket** von Ablösungsschuldverschreibungen mit gestaffelten Laufzeiten, passenden Zinskupons und passenden Nominalwerten (s. o. 3. a. (3)).
- b) Ziel ist ein **Zahlungsfluss**, in dem in jedem Jahr des Ablösungsplans die Summe der Zinszahlungen für das betreffende Jahr und der Zahlungen auf die in diesem Jahr fälligen Ablösungsschuldverschreibungen der Ablösungsjahresleistung entspricht.
- c) Der einfachste Ansatz ist es, die **Laufzeiten** so zu **staffeln**, dass in jedem Jahr des Ablösungsplans eine Ablösungsschuldverschreibung fällig wird. Für jede Ablösungsschuldverschreibung wird die **Höhe des Nominalzinses (Zinskupon)** bestimmt. Die Zinskupons können nach dem Anleihenmarkt zum Zeitpunkt der Ausgabe der Ablösungsschuldverschreibungen bestimmt werden, aber auch einer Gestaltung nach anderen Kriterien steht ihre Funktion nicht entgegen. Denn der **Nennwert** jeder Ablösungsschuldverschreibung errechnet sich aus der Differenz zwischen der Höhe der im Ablösungsplan für das Jahr der Fälligkeit zu zahlenden Ablösungsjahresleistung und der Summe der Zinszahlungen aller übrigen, noch nicht fälligen Ablösungsschuldverschreibungen. Je höher die Zinskupons angesetzt werden, desto niedriger sind die Nennwerte der Ablösungsschuldverschreibungen.

d) Beispiel für eine solche Staffelung (Ausschnitt):

- j Jahr; der Ablösungsplan folgt aus einer unterstellten Rendite des Zweckvermögens in Höhe von 4 % (Beispiel); in Verbindung mit den Parametern für F_j ergibt sich daraus ein Aufbau des Ablösungsvermögens in 36 Jahren bis $j = 35$ (Jahr der Schlusszahlung).
- L_j Jahresleistung; $L_0 = 1$; dynamisiert mit 2 %
- F_j Zahlungsfluss (entsprechend der Ablösungsjahresleistung); Ablösungswirkungsfaktor = 2 (Beispiel); dynamisiert mit 2 % (Beispiel); abgebildet in $Z_j + T_j$
- Z_j Summe der Zinszahlungen auf die Ablösungsschuldverschreibungen bei einem einheitlichen Zinskupon von 2,5 % (Beispiel)
- T_j Tilgungszahlung auf die fällige Ablösungsschuldverschreibung

		Laufzeit:									
		0	1	2	3	...	33	34	35		
Nennwert:		0, 385	0, 436	0, 489	0, 544	...	3, 678	3, 852	2, 792		
Zinskupon:			2, 50%	2, 50%	2, 50%	...	2, 50%	2, 50%	2, 50%		
j	L_j	F_j	Z_j	T_j							
0	1, 000	2, 000	1, 615	0, 385	0, 011	0, 012	0, 014	...	0, 092	0, 096	0, 070
1	1, 020	2, 040	1, 604	0, 436		0, 012	0, 014	...	0, 092	0, 096	0, 070
2	1, 040	2, 081	1, 592	0, 489			0, 014	...	0, 092	0, 096	0, 070
3	1, 061	2, 122	1, 578	0, 544				...	0, 092	0, 096	0, 070
...
33	1, 922	3, 844	0, 166	3, 678					0, 096	0, 070	
34	1, 961	3, 921	0, 070	3, 852						0, 070	
35	2, 000	2, 792	0, 000	2, 792							

6. Ablösungswirkung: Erfüllung der Verpflichtung aus Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 WRV

Die vom verfassungsrechtlichen Ablösungsgebot in Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 WRV geforderte **Ablösungswirkung** tritt ein, sobald das Ablösungsvermögen bei den Ablösungsgläubigern (Kirchen) an die Stelle der Ansprüche auf Zahlung der Staatsleistungen getreten ist und deren Rechtsgrundlagen infolgedessen aufgehoben werden.

- a) Soweit die Ablösungsschuld durch besondere Tilgungszahlungen (oben 3. a. (1)) erfüllt wird, tritt die Ablösungswirkung jeweils **zu dem Zeitpunkt und in der Höhe der Tilgungszahlung** ein. Die staatskirchenvertraglichen Rechtsgrundlagen für die novierten Staatsleistungen könnten bis zur vollständigen Tilgung allenfalls angepasst werden; erst danach können sie ganz aufgehoben werden, und erst dann ist das Ablösungsgebot in Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 WRV erfüllt.
- b) Bei einer Ablösung durch Ablösungsjahresleistungen (oben 3. a. (2)) tritt die Ablösungswirkung **sukzessive mit Erfüllung des Ablösungsplans** ein. Die Rechtsgrundlagen für die Ansprüche aus dem Ablösungsplan können an die Stelle der staatskirchenvertraglichen Rechtsgrundlagen gesetzt werden, aber sie wirken nur als Novation und behalten die rechtlichen Eigenschaften der Staatsleistungstitel unter dem Ablösungsgebot des Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 WRV; dieses ist erst mit der vollständigen Erfüllung des Ablösungsplans erledigt.
- c) Bei einer Ablösung gegen Ablösungsschuldverschreibungen (oben 3. a. (3)) tritt die Ablösungswirkung **sofort mit Übertragung der Ablösungsschuldverschreibungen** ein, unabhängig von dem dadurch bewirkten Zahlungsfluss. Das Ablösungsgebot in Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 WRV ist sofort erfüllt. Die Rechtsgrundlagen für die Staatsleistungen sind zur gleichen Zeit obsolet und können aufgehoben werden. Die Ablösungsschuldverschreibungen unterfallen nicht mehr dem Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 WRV, sondern wie alles Kirchenvermögen der allgemeinen Eigentumsgarantie in Art. 14 GG.

Der mit den Zins- und Tilgungszahlungen auf die Ablösungsschuldverschreibungen wirksame Zahlungsfluss unterscheidet sich nicht von einer Zahlung von Ablösungsjahresleistungen nach dem Ablösungsplan. Allerdings erlauben die Ablösungsschuldverschreibungen sowohl bei den Ablösungsschuldnern (Bundesländern) als auch bei den Ablösungsgläubigern (Kirchen) eine **flexiblere Steuerung der Liquidität**: Die Bundesländer können ausgelaufene, fällige Ablösungsschuldverschreibungen rollierend refinanzieren, ohne den Schuldenstand insgesamt zu erhöhen. Die Kirchen können die Ablösungsschuldverschreibungen am Anleihenmarkt handeln und damit das bei ihnen vorhandene Ablösungsvermögen nach Marktlage umschichten. Auf beiden Seiten sind diese Optionen voneinander unabhängig. Selbstverständlich spricht auch nichts dagegen, dass die Bundesländer (Ablösungsschuldner) die Fälligkeit der Ablösungsschuldverschreibungen zur Senkung des Schuldenstands nutzen und dass die Kirchen (Ablösungsgläubiger) alle Ablösungsschuldverschreibungen bis zur Fälligkeit halten.

7. Darstellung der Ablösung in den Landeshaushalten

- a) Soweit die Ablösungsschuld durch besondere Tilgungszahlungen (oben 3. a. (1)) oder durch Ablösungsjahresleistungen (oben 3. a. (2)) erfüllt wird, sind die Zahlungen im Haushaltsplan der Bundesländer (Ablösungsschuldner) in einem **besonderen Ausgabetitel** auszuweisen.

Er tritt an die Stelle der bestehenden Ausgabetitel für die Staatsleistungen; für Ablösungsjahresleistungen kann stattdessen auch ein neuer Ausgabetitel neben die bestehenden Ausgabetitel für die Staatsleistungen treten, der nur die Differenz zwischen der Fortzahlung der Staatsleistungen und der Ablösungsjahresleistung schließt. Die entsprechende Mehrbelastung des Haushalts erhöht, wenn sie nicht anderweitig ausgeglichen werden kann, ein Haushaltsdefizit und muss erforderlichenfalls durch eine entsprechende Kreditaufnahme gedeckt werden.

- b) Bei einer Ablösung gegen Ablösungsschuldverschreibungen (oben 3. a. (3)) **entfällt der besondere Ausgabetitel für die Staatsleistungen sofort**. Es ist eine Frage des haushaltspolitischen Gestaltungsermessens, ob die Ablösungsschuldverschreibungen zusammen mit dem allgemeinen Schuldendienst oder gesondert verwaltet werden. Wirtschaftlich gehen die Zahlungen auf die Ablösungsschuldverschreibungen in die Ausgaben für den allgemeinen Schuldendienst ein.

Die Ausgabe der Ablösungsschuldverschreibungen ist aber unabhängig davon, ob sie in die allgemeine Schuldenverwaltung integriert oder gesondert verwaltet werden, in jedem Fall **keine Neuverschuldung**. Bei Fälligkeit können sie nach Bedarf rollierend refinanziert werden, ebenfalls ohne dass dies in der Gesamtbilanz eine Neuverschuldung wäre.

- c) Aus diesem Grund ist die Ablösung gegen Ablösungsschuldverschreibungen auch **mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Beschränkungen der Kreditaufnahme** durch die Bundesländer („Schuldenbremse“) **neutral**. Das Instrument der Schuldverschreibung oder Staatsanleihe erzeugt hier **keine „Einnahmen aus Krediten“** im Sinne des Art. 109 Abs. 3 GG. Es geht in seiner Wirkung auf die Staatsfinanzen nicht über eine bloße Verbriefung der durch Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 WRV verfassungsrechtlich auferlegten Ablösungsschuld hinaus.

Selbst wenn die Verwaltung der Ablösungsschuldverschreibungen in die allgemeine Schuldenverwaltung übernommen wird und die Ablösungsschuld in der Schuldenstatistik womöglich erstmals sichtbar macht, bewirken die Ablösungsschuldverschreibungen keine Neuverschuldung.

8. Ablösungsgrundsätzegesetz des Bundes

Gemäß Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Abs. 1 WRV werden die Staatsleistungen nach vom Bundesgesetzgeber aufzustellenden Grundsätzen (hier unter 8.) durch die Landesgesetzgebung abgelöst (unten unter 9.). Für das Ablösungsgrundsätzegesetz des Bundes nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 138 Absatz 1 Satz 2 WRV empfehlen sich folgende Regelungen:

- a) Für den Gegenstand der Ablösung sollte zwischen etatisierten und nicht etatisierten Staatsleistungen unterschieden werden. Die Grundsätze der Ablösung sollten zunächst für die **Ablösung der etatisierten Staatsleistungen** aufgestellt werden. Für die nicht etatisierten Staatsleistungen sollten keine eigenen Grundsätze aufgestellt werden, sondern es sollte eine Ablösung in entsprechender, angepasster Anwendung der für die etatisierten Staatsleistungen geltenden Grundsätze angeordnet werden.
- b) Das Ablösungsgrundsätzegesetz sollte auf die verfassungsrechtliche **Pflicht der Länder** zur Regelung der Ablösung durch förmliches Landesgesetz (Ablösungsgesetze) verweisen und ihre bundesgesetzliche Bindung an die aufgestellten Grundsätze aussprechen.
- c) Die Grundsätze sollten der Landesgesetzgebung die drei vorgestellten **Ablösungsinstrumente** eröffnen:
 - (1) Ablösung gegen einzelne Tilgungszahlungen auf die Ablösungsschuld
 - (2) Ablösung gegen Ablösungsjahresleistungen auf die Ablösungsschuld
 - (3) Ablösung gegen die Übertragung von Ablösungsschuldverschreibungen

Der Landesgesetzgebung sollte es freistehen, die Ablösung durch eines oder eine Verbindung mehrerer dieser Ablösungsinstrumente zu regeln.

Der Landesgesetzgebung sollte es auch freistehen, für die Ablösung der Staatsleistungen an verschiedene Ablösungsgläubiger (Kirchen) nach sachlichen Gesichtspunkten, insbesondere aufgrund einer darüber jeweils getroffenen Verständigung, verschiedene Ablösungsinstrumente zu nutzen.

- d) Die Grundsätze sollten die wesentlichen **Berechnungsgrundlagen** für die Ablösungsleistung und den Ablösungsplan vorgeben:
 - aa) Die Ablösungsgesetze müssen einen **Termin** für den Beginn des Ablösungsplans bestimmen. Dieser sollte befristet werden, zum Beispiel spätestens zum regelmäßigen Ende der nächsten Legislaturperiode des Landesparlaments.
 - bb) Als allgemeiner Grundsatz der Ablösung sollte ausdrücklich die **Äquivalenz** der Ablösungsleistungen mit den abzulösenden Staatsleistungen vorgeschrieben werden.

- cc) Die Ablösungsgesetze müssen den Wert der abzulösenden Staatsleistung zu Beginn des Ablösungsplans (s. o. 2. c.) nach den bestehenden staatskirchenvertraglichen Regelungen bestimmen.
- dd) Die Grundsätze sollten eine **festе Dynamisierungsrate der Jahresleistung** (s. o. 2. c., f. dd.) vorgeben, von der die Ablösungsschuldner (Bundesländer) nur im Einvernehmen mit den Ablösungsgläubigern (Kirchen) auf der Grundlage bestehender staatskirchenvertraglicher Dynamisierungsregelungen abweichen dürfen. Die feste Dynamisierungsrate der Jahresleistung sollte sich im Zweifel an dem langfristigen Mittel von etwa 2 % ausrichten.
- ee) Die Grundsätze sollten die für die Ertragskraft des erforderlichen Zweckvermögens **zu unterstellende Rendite** (s. o. 2. f. ee.–hh.) auf der Grundlage finanzwissenschaftlicher Expertise für alle Ablösungsgesetze einheitlich festschreiben. Falls über diesen für die Äquivalenz der Ablösungsleistung entscheidenden Parameter im Gesetzgebungsverfahren keine Einigkeit zu erzielen ist, kann seine Ermittlung einer Schiedsstelle zugewiesen werden, deren sachverständige, weisungsunabhängige Mitglieder paritätisch durch Ablösungsschuldner (Bundesländer) und Ablösungsgläubiger (Kirchen) zu benennen sind und deren Entscheidung sich alle Beteiligten unterwerfen.

Für die Ermittlung der zu unterstellenden Rendite sollten allgemeine Anlagegesichtspunkte vorgegeben werden, die etwa den für die Anlage staatlichen Finanzvermögens wie Pensionsfonds geltenden Grundsätzen folgen.

- ff) Die Ablösungsgesetze haben auf dieser Kalkulationsgrundlage einen **Ablösungsplan** festzustellen. Im Ablösungsplan ist zu regeln
- (1) soweit die Ablösungsleistung durch besondere Tilgungszahlungen erbracht werden soll:
Betrag und Termin jeder Tilgungszahlung;
 - (2) soweit die Ablösungsleistung durch Ablösungsjahresleistungen oder durch Ablösungsschuldverschreibungen erbracht werden soll:
den Ablösungswirkungsfaktor,
die Dynamisierungsrate für die Ablösungsjahresleistungen oder den sie abbildenden Zahlungsfluss
(s. o. 3. a. (2));
 - (3) soweit die Ablösungsleistung durch Ablösungsschuldverschreibungen erbracht werden soll, zusätzlich:
die Kennwerte der Ablösungsschuldverschreibungen nach Laufzeit, Zinskupon und Nennwert, so dass die Zahlungen auf die Ablösungsschuldverschreibungen den Zahlungsfluss nach (2) bewirken (s. o. 5.).

- gg)** Für den Ablösungsplan sollten die Grundsätze ferner festlegen,
- › wie im Ablösungsplan der Zahlungsfluss über die Zeit auf die Ablösungsschuld anzurechnen ist (s. o. 4. c.);
 - › über wie viele Jahre der Ablösungsplan die Ablösungsleistung strecken darf; für die Ablösung gegen Ablösungsschuldverschreibungen können mit Blick auf die sofort eintretende Ablösungswirkung (s. o. 6. c.) längere Laufzeiten zugelassen werden;
- hh)** Den Ablösungsgesetzen sollte es freistehen, für die Ablösung der Staatsleistungen an verschiedene Ablösungsgläubiger (Kirchen) nach sachlichen Gesichtspunkten, insbesondere aufgrund einer darüber jeweils getroffenen Verständigung, verschiedene Ablösungspläne festzustellen.
- e)** Die Grundsätze sollten bestimmen, dass die Ablösungsgesetze, soweit diese eine Ablösungsleistung durch Ablösungsjahresleistungen vorsehen, für den Vollzug des Ablösungsplans **Abweichungen** zulassen können oder müssen:
- › Sondertilgungsrechte der Ablösungsschuldner (Bundesländer) sollten zugelassen werden können.
 - › Eine einvernehmliche Beschleunigung des Ablösungsplans durch weitergehende Sondertilgungen sollten zugelassen werden müssen.
 - › Weitere Abweichungen sollten zugelassen werden müssen, soweit sie in der Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zwischen dem Ablösungsschuldner (Bundesland) und dem Ablösungsgläubiger (Kirche) geregelt werden und mit dem Ablösungsgrundsatzgesetz vereinbar sind.
- f)** Das Ablösungsgrundsatzgesetz sollte vorsehen, dass und wie **die Ablösungsgläubiger (Kirchen) an der Aufstellung des Ablösungsplans zu beteiligen** sind. Es sollte die geltenden landesrechtlichen Vorschriften über die Beteiligung der Kirchen an der Gestaltung der Ablösung ausdrücklich für unberührt erklären. Für den Fall, dass über den Ablösungsplan kein Einvernehmen zwischen dem Ablösungsschuldner (Bundesland) und dem betroffenen Ablösungsgläubiger (Kirche) zustandekommt, sollte ein Schiedsverfahren vorgesehen werden. Da die Landesgesetzgeber nicht an Schiedssprüche gebunden werden können, müssen sie die Ablösungspläne letztlich auch ohne ein Einvernehmen mit den Kirchen durch das Ablösungsgesetz feststellen können. Für Einwendungen eines Ablösungsgläubigers (Kirche) gegen die Vereinbarkeit des ihn betreffenden Ablösungsplans mit dem Ablösungsgrundsatzgesetz oder mit sonstigem höherrangigen Recht sollte ein verfassungsgerichtlicher Rechtsbehelf vorgesehen werden.
- g)** Für den Fall, dass ein Landesgesetzgeber seine Pflicht verletzt, innerhalb der dafür vorgesehenen Frist (s. o. 8. d. aa.) ein Ablösungsgesetz zu erlassen, sollte das Ablösungsgrundsatzgesetz das betreffende Land als Ablösungsschuldner zu jährlichen **Abschlagszahlungen** auf die Ablösungsleistung in Höhe eines Mehrfachen der

abzulösenden Jahresleistung verpflichten, bis der Landesgesetzgeber seiner Verpflichtung zum Erlass des Ablösungsgesetzes nachgekommen ist.

- h) Das Ablösungsgrundsatzgesetz sollte vorsehen, dass der Vollzug der Ablösungsgesetze, soweit die Ablösungspläne Ablösungsjahresleistungen vorsehen, durch eine Landesbehörde **dokumentiert** und rechnerisch fortgeschrieben wird. Die zuständige Landesbehörde sollte den Stand der Ablösungsrestschuld unter Berücksichtigung aller geleisteten Zahlungen nach den Bestimmungen über ihre Anrechnung auf die Ablösungsrestschuld regelmäßig gegenüber den Ablösungsgläubigern (Kirchen) abrechnen müssen. Bei einer Ablösung gegen Ablösungsschuldverschreibungen entfällt die rechnerische Fortschreibung, weil die Ablösung mit Übertragung der Ablösungsschuldverschreibungen abgeschlossen ist.
- i) Das Ablösungsgrundsatzgesetz sollte vorsehen, dass die Ablösungsgesetze Bestimmungen darüber treffen, wann die durch die Ablösung ersetzten und erledigten **Rechtsgrundlagen der abzulösenden Staatsleistungen ihre Geltung verlieren**. Für entsprechende Änderungen oder Ergänzungen der staatskirchenvertraglichen Rechtsgrundlagen durch Staatsverträge sollte das Ablösungsgrundsatzgesetz bestimmen, dass eine Bepackung der Änderungsverträge mit anderen Regelungsgegenständen unzulässig ist.

9. Ablösungsgesetze der Länder

Die Landesgesetzgebung hat innerhalb der Vorgaben des Ablösungsgrundsatzgesetzes des Bundes (siehe eben unter 8.) Ablösungsgesetze zu erlassen.

- a) Im **Gesetzgebungsverfahren** sind die durch das Ablösungsgesetz festzustellenden Ablösungspläne zu entwickeln. Hieran sind die Kirchen gemäß ihren Beteiligungsrechten zu beteiligen.
- b) Die **Feststellung der Ablösungspläne** durch das Ablösungsgesetz bildet jeweils die Rechtsgrundlage für ihre Erfüllung. Sie begründet die entsprechenden Ansprüche des Ablösungsgläubigers (Kirche) auf die im Ablösungsplan vorgesehenen Tilgungszahlungen in bestimmter Höhe zu einem bestimmten Termin, auf Ablösungsjahresleistungen in jeweils bestimmter Höhe zu bestimmten Terminen oder auf die Übertragung von Ablösungsschuldverschreibungen mit ihren Laufzeiten, Zinskupons und Nennwerten.
- c) Das Ablösungsgesetz trifft Regelungen über
 - › die Bedingungen, unter denen der Ablösungsschuldner (Bundesland) mit oder ohne Zustimmung des Ablösungsgläubigers (Kirche) Sondertilgungen leisten darf,
 - › die Anrechnung von Sondertilgungen auf den Ablösungsplan,
 - › Anpassungsrechte bei wesentlicher Änderung der zugrundegelegten Kalkulationsparameter, insbesondere im Hinblick auf die Dynamisierung von Jahresleistungen während der Laufzeit,

- › die Bedingungen, mit deren Erfüllung das Ende der ablösungspflichtigen Staatsleistungen festzustellen ist.

Bei einer Ablösung gegen Ablösungsschuldverschreibungen erübrigen sich solche Regelungen, weil die Ablösung mit Übertragung der Ablösungsschuldverschreibungen abgeschlossen ist.

- d) Das Ablösungsgesetz bestimmt neben dem Ablösungsplan für die in einem Gesamtzuschuss etatisierten Staatsleistungen das Verfahren zur Ablösung der übrigen Staatsleistungen. Die Einleitung des Verfahrens sollte an die Fälligkeit einer solchen nicht etatisierten Staatsleistung anknüpfen. Für die Ablösung sollte vorgeschrieben werden, dass ein Ablösungsplan in entsprechender Anwendung der im Gesetz geregelten Ablösung zu erstellen ist.
- e) Das Ablösungsgesetz sollte schließlich eine Regelung darüber treffen, wann die durch die Ablösung ersetzten und erledigten Rechtsgrundlagen der abzulösenden Staatsleistungen ihre Geltung verlieren. Für die staatskirchenvertraglich festgeschriebenen Staatsleistungen sollte dies in einer entsprechenden Änderung oder Ergänzung des Staatsvertrags unter Beachtung des Bepackungsverbots (s. o. 8. i.) ausdrücklich geregelt werden.

Impressum

Prof. Dr. Michael Germann

ist seit Oktober 2002 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Staatskirchenrecht und Kirchenrecht an der Juristischen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Im Ehrenamt ist er unter anderem Richter des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt, außerdem Mitglied der Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Patricia Ehret

Kirchen und Religionsgemeinschaften
Analyse und Beratung

T +49 30 / 26 996-3784

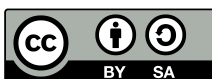
patricia.ehret@kas.de

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2023, Berlin

Gestaltung: yellow too, Pasiak Horntrich GbR

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).