

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Kirchengebäudeerhalt durch Bundesmittel

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser: 

Kirchengebäudeerhalt durch Bundesmittel

Sachstand WD 4 - 3000 - 208/07

Abschluss der Arbeit: 01.11.2007

Fachbereich WD 4: Haushalt und Finanzen


Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

- Zusammenfassung -

Die Finanzierung des Erhalts von Kirchengebäuden fällt vor allem in den Bereich Denkmalschutz und Denkmalpflege. Grundsätzlich liegt die Finanzierungskompetenz für diesen Bereich bei den Ländern. Ausnahmsweise wird jedoch unter bestimmten Voraussetzungen auch eine Zuständigkeit des Bundes bejaht. Auf dieser Grundlage haben sich insbesondere zwei voneinander unabhängige aktuelle Förderkonzepte etabliert, die auch für den Erhalt von Kirchengebäuden in Frage kommen.

Die *Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Art. 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2007)* sieht auch eine Förderung des Erhalts von Kirchengebäuden in den neuen Bundesländern vor und bezieht sich dabei ausdrücklich auf das frühere Förderprogramm „Dach und Fach“.

Nach dem Programm *Erhaltung von Kulturdenkmälern von nationaler Bedeutung* ist eine Förderung des Kirchengebäudeerhalts ebenfalls möglich, jedoch an hohe Anforderungen geknüpft. So können Förderungen nur dann zugesagt werden, wenn die Förderobjekte herausragende kulturelle, politische, geschichtliche, architektonische, städtebauliche oder wissenschaftliche Leistungen des Gesamtstaates deutlich machen oder für die kulturelle oder historische Entwicklung der deutschen Kulturlandschaften entscheidend sind.

Inhalt

1.	Einleitung	4
2.	Städtebauförderung durch den Bund	4
2.1.	Verwaltungsvereinbarung-Städtebauförderung 2007	5
2.2.	Kirchengebäudeerhalt nach der VV-Städtebauförderung 2007	6
3.	Kulturförderung durch den Bund	7
4.	Anlage:	

Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Art. 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2007) vom 13. April 2007 / 25. Mai 2007

1. Einleitung

Soweit die Finanzierung von Objekten durch Bundesmittel in Frage steht, kann die Antwort stets nur unter Zugrundelegung der finanzverfassungsrechtlichen Grundsätze¹ erteilt werden. Diese sehen eine klare Trennung von Bundes- und Landesfinanzierungskompetenzen vor, in Anhängigkeit von der zu fördernden Materie. Von entscheidender Bedeutung ist daher, um welchen Kernbereich der Förderung es sich handelt. Die Finanzierung des Erhalts von Kirchengebäuden lässt sich in diesem Sinne vornehmlich in den Bereich Denkmalschutz und Denkmalpflege einordnen.

Grundsätzlich liegt die Finanzierungskompetenz für diesen Bereich bei den Ländern. Ausnahmsweise wird jedoch unter bestimmten Voraussetzungen auch eine Zuständigkeit des Bundes bejaht. Im Folgenden werden die an diese Ausnahmen anknüpfenden Förderkonzepte dargestellt und in Hinblick auf ihre Anwendbarkeit auf den Erhalt von Kirchengebäuden überprüft.

2. Städtebauförderung durch den Bund

Die Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen ist keine originäre Aufgabe des Bundes, sondern Aufgabe der Länder und der Gemeinden. Das Baugesetzbuch (BauGB) wird daher auch hinsichtlich der finanzierungsrechtlichen Vorschriften gemäß Art. 83 GG von den Ländern in eigener Verantwortung durchgeführt.²

Die verfassungsrechtliche Grundlage dafür, dass der Bund dennoch zur Förderung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen Finanzleistungen übernehmen kann, ist Art. 104 b Grundgesetz (GG).³ Hiernach ist es dem Bund möglich, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) zu gewähren, wenn diese

1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums

erforderlich sind.

1 Vgl. hierzu aktuell und ausführlich *Schwarz/Reimer*, Schwerpunkt - Einführung in das Finanz- und Haushaltsverfassungsrecht (Art. 104 a bis 115 GG), JuS 2007, 119 ff., 219 ff.
2 „Eigene Angelegenheit“ im Sinne des Art. 83 GG ist auch das, was nach dem BauGB den Gemeinden an Ausführungen obliegt, vgl. hierzu BVerfGE 39, 96 = NJW 1975, 819 = DVBl. 1976, 835.
3 Bis zur Föderalismusreform vom 1. September 2006 Art. 104 a Abs. 4 GG

Nach Art. 104 b Abs. 2 S. 1 GG ist das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, durch Bundesgesetz oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung⁴ zu regeln. Die Mittel sind nach Art. 104 b Abs. 2 S. 2 GG befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen.

2.1. Verwaltungsvereinbarung-Städtebauförderung 2007

Auf Grundlage des Art. 104 b GG⁵ haben sich der Bund, vertreten durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie die Länder, vertreten durch die zuständigen Minister, am 13. Februar 2007 auf ein dezidiertes Förderprogramm zur Städteförderung geeinigt, das den Titel *Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Art. 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2007)*⁶ trägt.

Nach Ziffer II. S. 1 der Präambel der VV-Städtebauförderung 2007 messen Bund und Länder auf dieser Grundlage der Städtebauförderung große wirtschaftliche, soziale und kulturelle Bedeutung bei und sehen nach S. 2 in ihr eine wichtige innen- und kommunalpolitische Aufgabe sowie im Sinne eines Leitprogramms ein zentrales Instrument der nachhaltigen Stadtentwicklung.

Nach Art. 1 Abs. 1 a) VV-Städtebauförderung 2007 stellt der Bund den Ländern nach Maßgabe des Bundeshaushaltsplans 2007 Bundesmittel u. a. zur Förderung der nachhaltigen Stärkung von Innenstädten und Ortszentren, des städtebaulichen Denkmalschutzes sowie der Wiedernutzung von Bauflächen im Rahmen städtebaulicher Erneuerung und Entwicklung zur Verfügung. Gemäß Art. 1 Abs. 2 a) VV-Städtebauförderung 2007 betragen die hierfür vorgesehenen Bundesmittel 250.000 Millionen Euro.⁷ Die Fördermittel sind nach Art. 1 Abs. 3 VV-Städtebauförderung 2007 für Fördergebiete bestimmt, die durch Gemeindebeschluss räumlich abzugrenzen sind. In Frage kommen hierfür:

- Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen als Einheit nach § 136 ff. Baugesetzbuch (BauGB)
- Erhaltungsgebiete nach § 172 BauGB sowie

4 Vgl. hierzu auch Wortlaut des § 164 b BauGB.

5 Vgl. Ziffer I. der Präambel der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Art. 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2007).

6 Vgl. hierzu Anhang.

7 Vgl. zu den Zuweisungen zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen in den neuen Ländern 2008, Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2008, Anlage zur Drucksache 16/6000, Einzelplan 12, Kapitel 1225, S. 211 f., 882 17-440 und 882 18-440.



- auf Grund von städtebaulichen Entwicklungskonzepten nach § 171 b BauGB und/oder gebietsbezogenen integrierten Entwicklungskonzepten nach § 171 e BauGB abgegrenzte Fördergebiete

2.2. Kirchengebäudeerhalt nach der VV-Städtebauförderung 2007

Art. 3 VV-Städtebauförderung 2007 bezieht sich auf die Förderung des städtebaulichen Denkmalschutzes in den *neuen* Ländern. Die hierfür vorgesehenen Finanzhilfen werden nach Art. 3 Abs. 1 S. 1 VV-Städtebauförderung 2007 für Vorhaben eingesetzt, die in Gebieten mit städtebaulicher Erhaltungssatzung gemäß § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB⁸ notwendig sind, um hinsichtlich ihrer Struktur und Funktion bedrohte Stadtkerne mit denkmalwerter Bausubstanz zu erhalten. Nach Aussage des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sei eine Förderung des Erhalts von Kirchengebäuden in diesem Sinne *grundsätzlich* denkbar, wenn die Kirchengebäude in den Gebieten mit städtebaulicher Erhaltungssatzung gemäß § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB liegen. Dies ist in der Regel der Fall, da Kirchen häufig Bestandteil des Stadtkerns sind.

Ausnahmsweise ist eine Förderung des Erhalts von Kirchengebäuden nach Art. 3 Abs. 2 VV-Städtebauförderung 2007 auch dann möglich, wenn ein Land die ihm nach Art. 3 Abs. 1 VV-Städtebauförderung 2007 gewährte Finanzhilfen nicht im Erhaltungsgebiet einsetzen kann. In diesem Fall können in diesem Land oder - nach *Umverteilung* gemäß Art. 13 Abs. 2 VV-Städtebauförderung 2007⁹ - in einem anderen neuen Land einer Gemeinde für die „Erhaltung von das Ortsbild prägenden Gebäuden **einschließlich Kirchengebäuden**“ bewilligt werden. Die Bewilligung bedarf gemäß Art. 3 Abs. 2 S. 2 VV-Städtebauförderung 2007 der Zustimmung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, soweit die mehr als 10 % der für den Programmbereich vorgesehenen Finanzhilfen betrifft.¹⁰

In Art. 3 Abs. 2 S. 3 VV-Städtebauförderung 2007 wird insoweit auch direkter Bezug auf das frühere Programm „Dach und Fach“ genommen, an dessen Grundsätze sich die jeweils ausführenden Länderregelungen anlehnen sollen.

Eine Förderung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 VV-Städtebauförderung 2007 ist ausnahmsweise auch nach Art. 2 Abs. 2 VV-Städtebauförderung 2007 möglich, der eine wortglei-

8 Hiernach kann die Gemeinde in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen.

9 Hiernach sind dem Bund diejenigen Bundesmittel zurückzumelden, die nicht oder nicht mehr eingesetzt werden können. Dieser kann die zurückgemeldeten Mittel dann auf die anderen Länder verteilen.

10 Nach Aussage des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wurde diese Möglichkeit in der Vergangenheit jedoch kaum genutzt.

che Regelung enthält. Hierbei wird jedoch auf nicht verwandte Finanzierungshilfen Bezug genommen, die im Sinne des Art. 2 Abs. 1 S. 1 VV-Städtebauförderung 2007 zur Förderung von städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen vorgesehen waren. Auch Art. 2 Abs. 2 VV-Städtebauförderung 2007 bezieht sich lediglich auf die Förderung der *neuen* Länder.

3. Kulturförderung durch den Bund

Die Erhaltung und Förderung der Kultur und damit auch der Denkmalschutz und die Denkmalpflege sind in erster Linie Aufgaben der Länder. Dies trifft jedoch nicht auf Kulturangelegenheiten des Gesamtstaates zu. Diesem Umstand wurde spätestens durch die Einführung des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien Rechnung getragen.¹¹ Eine Förderung des Kirchnerhalts ist auf Bundesebene zudem durch Förderprogramme des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien möglich. Insbesondere ist eine Förderung aus dem Programm zur *Erhaltung von Kulturdenkmälern von nationaler Bedeutung* denkbar.¹² Hiernach werden Baudenkmäler, archäologische Stätten sowie historische Parks und Gärten gefördert.¹³ Nach Aussage des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien sind die Anforderungen für eine Förderungsbewilligung jedoch sehr hoch. So können Förderungen nur dann zugesagt werden, wenn die Förderobjekte herausragende kulturelle, politische, geschichtliche, architektonische, städtebauliche oder wissenschaftliche Leistungen des Gesamtstaates deutlich machen oder für die kulturelle oder historische Entwicklung der deutschen Kulturlandschaften entscheidend sind.

11 Vgl. hierzu *Bischoff*, Neuer Stellenwert der Kultur in der Politik, ZRP 1999, 240 ff; *Busse*, Regierungsbildung aus organisatorischer Sicht, DÖV 1999, 313 ff.

12 Vgl. Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2008, Anlage zur Drucksache 16/6000, Einzelplan 04, Kapitel 0405, S. 33, 894 11-195.

13 Vgl. hierzu auch Mitteilungen des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien unter <http://www.bundesregierung.de>.