

Begründung zum Baugesetz der Evangelischen Landeskirche in Baden (Baugesetz – BauG) vom 25. Oktober 2023 (GVBl. 2024, Nr. 1, S. 3)

Allgemeines

Die Novellierung des Kirchenbaugesetzes ist Teil einer umfassenden Überarbeitung der rechtlichen Regelungen im Umgang mit kirchlichen Liegenschaften.

Folgende Zielsetzungen liegen dem zugrunde:

1. Transparentere Regelung der Befugnisse kirchlicher Aufsicht.
2. Absenkung des Standards im Bereich des kirchlichen Bauens in Richtung auf den für den Nutzungszweck unabweisbar notwendigen Umfang.
3. Sicherung der nachhaltigen Finanzierbarkeit der im Eigentum der kirchlichen Rechtsträger stehenden Immobilien.
4. Deutliche Straffung der Rechtstexte und Beschränkung auf notwendige rechtliche Regelungen.
5. Verringerung von Dopplungen in den Vorschriften durch Überführung operativer Regelungen aus dem Gesetz in eine Rechtsverordnung; dort Zusammenführung mit Regelungen der bisherigen Durchführungsbestimmungen.

Von der Erstellung einer Synopse wurde aufgrund der Komplexität abgesehen. Als Anlage zur Begründung zeigt eine Tabelle auf, wie die bisherigen Vorschriften des Kirchenbaugesetzes verarbeitet wurden.

Im Einzelnen

Zu § 1

Absatz 1 greift die bisherige Regelung aus § 1 KBauG auf.

Absatz 2 greift die Regelung aus § 36 Abs. 1 KBauG auf. Danach gelten die Vorschriften des Gesetzes für Baumaßnahmen der Landeskirche nur sinngemäß. Aufgrund der besseren Klarheit wird nun positiv benannt, dass die Regelungen dieses Gesetz für Baumaßnahmen der Landeskirche insoweit nicht gelten, als sie sich dem aufsichtlichen Bereich zuordnen lassen. Dies sind konkret §§ 4, § 6 Abs. 1 Satz, 3, § 7 und § 8.

Absatz 3 hat deklaratorischen Charakter. Die Regelungen des Gesetzes sind - wie bisher - nicht anwendbar für Baumaßnahmen der Stiftung Schönau, soweit es Baumaßnahmen an dem eigenen Gebäude- bzw. Grundstücksbestand betrifft. Dies wurde bislang so praktiziert, wurde aber an der bisherigen Fassung von § 1 Abs. 2 KBauG nicht hinreichend deutlich. Regelungen zu Baumaßnahmen bei Gebäuden, bei denen eine Baupflicht der Stiftung Schönau besteht, werden künftig in die Rechtsverordnung zum Baugesetz übernommen (vgl. § 8 Abs. 2 Nr. 5).

Baugesetz, Begründung 2

Zu § 2

§ 2 Abs. 1 und 2 übernimmt die bisherige Regelung aus § 2 KBauG.

§ 2 Abs. 3 greift die bisherige Regelung aus § 4 Abs. 1 und 2 KBauG auf.

Zu § 3

§ 3 übernimmt inhaltlich die bisherige Regelung aus § 3 KBauG.

Dabei erfolgt die Einweihung eines Kirchengebäudes, die zugleich die Widmung darstellt, durch die Landesbischof*in, die mit der Durchführung dieses Gottesdienstes eine andere Person beauftragen kann (in der Regel die Prälatin oder den Prälaten) (Absatz 1).

Bei der Entwidmung kirchlicher Gebäude wird nunmehr jedoch nur noch bei gottesdienstlichen Räumen das Einvernehmen des Evangelischen Oberkirchenrates vorgesehen (Absatz 3). Das Einvernehmen wird dabei im Regelfall durch Referat 5 erteilt; lediglich bei herausragenden gottesdienstlichen Gebäuden wird das Einvernehmen vom Kollegium des Evangelischen Oberkirchenrates erteilt werden.

Auch die Entwidmung fällt in die Zuständigkeit der Landesbischof*in. Dem Gottesdienst können, bis eine verbindliche Agende für die badische Landeskirche vorliegt, Agenden anderer Landeskirchen oder Agenden, die zur Erprobung ausgegeben sind, zugrunde gelegt werden.

Für die Entwidmung sonstiger kirchlicher Gebäude wird in der Rechtsverordnung zum Baugesetz eine Anzeigepflicht vorgesehen, die dazu dient, die Datenhaltung hinsichtlich der kirchlichen Gebäude aktuell zu halten.

Zu § 4

§ 4 führt die verschiedenen Regelungen zur Bauaufsicht an einer Stelle zusammen.

Aufgenommen wurden hierbei insbesondere die Regelungen aus §§ 6 bis 8 KBauG.

Für die Aufsicht sind die Regelungen des Aufsichtsgesetzes maßgebend.

Das Aufsichtsgesetz unterscheidet die Rechts- und die Fachaufsicht. Rechtsaufsicht sichert die Rechtmäßigkeit kirchlichen Handelns (§ 3 Aufsg). Fachaufsicht überprüft auch die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen der kirchlichen Rechtsträger (§ 4 Aufsg). Dabei wird Fachaufsicht vor allem durch die Erteilung bzw. Versagung von Genehmigungen ausgeübt (siehe § 15 Aufsg).

§ 4 beschreibt in diesem Zusammenspiel die Grundsätze; § 7 regelt inhaltliche Aspekte.

Absatz 1

Absatz 1 regelt den Grundsatz, dass der Evangelische Oberkirchenrat die Rechts- und Fachaufsicht im Bereich kirchlichen Bauens führt und nimmt insoweit Bezug auf das Aufsichtsgesetz.

Absatz 2

Absatz 2 übernimmt die bisherige Regelung aus § 20 Abs. 3 KBauG.

Baugesetz, Begründung 3

Absatz 3

Absatz 3 nennt unter Aufnahme von § 7 KBauG und § 39 Abs. 1 KBauG die genehmigungspflichtigen Bauvorhaben.

Mehrfachnennungen und Überschneidungen mit dem KVHG wurden bereinigt.

Die Benennung der „kirchlichen“ Gebäude meint nicht Kirchengebäude, sondern Gebäude, die einem kirchlichen Zweck gewidmet sind. Wie bisher erstreckt sich also die Genehmigungspflicht nach Nr. 1 auf sämtliche im Eigentum der Rechtsträger stehende kirchliche Gebäude, soweit diese kirchlichen Zwecken dienen. Wie bisher sind Gebäude, die nur einer wirtschaftlichen Nutzung dienen, nicht von der Genehmigungspflicht erfasst. In der Rechtsverordnung nach § 8 Abs. 2 wird dies klargestellt werden. Zudem werden dort auch die Ausnahmen vom Genehmigungserfordernis verankert.

Beigefügt wurden in Nummer 9 die Arbeiten an Geläuten und Orgeln. Geläute ist der Oberbegriff, der Glocken, Glockenstuhl, Aufhängung u.a. zusammenfasst. Die Genehmigungspflicht ergibt sich derzeit aus den Regelungen der Orgel- und Glockenverordnung. Die näheren Regelungen über die Genehmigung und Förderung von Arbeiten an Orgeln und Geläuten sollen - soweit erforderlich - in die Rechtsverordnung zum Baugesetz übernommen werden (siehe § 8 Abs. 2 Nr. 6).

Absatz 4

Absatz 4 stellt klar, dass die Genehmigungstatbestände des § 4 KVHG im Rahmen der Bauaufsicht ergänzend gelten. Hier sind insb. zu nennen:

§ 4 Nr. 1 KVHG: Wenn die Maßnahme überplanmäßige Ausgaben mit sich bringt;

§ 4 Nr. 7 KVHG: Grundstücksgeschäfte;

§ 4 Nr. 8 KVHG: Maßnahmen an Kulturdenkmälern.

Absatz 5

Absatz 4 übernimmt die in § 17 Abs. 1 KBauG enthaltene Regelung, die sich bislang aber nur auf Baudenkmäler bezog.

Zu § 5

Absatz 1

Absatz 1 übernimmt die Regelung aus § 9 Abs. 1 KBauG, wobei der Bezug auf die Verantwortung für Gesellschaft und Schöpfung, die in § 9 Abs. 1 Satz 2 KBauG zu finden ist, entfallen ist. Diese Anliegen sind nun in Absatz 2 verortet.

Absatz 2

Absatz 2 übernimmt mit leichter Umformulierung und Ergänzung die bisherige Regelung aus § 9 Abs. 2 KBauG. Als technisch selbstverständlicher Aspekt werden die „Erkenntnisse der Bauphysik“ nicht mehr gesondert benannt.

Absatz 3

übernimmt die bisherige Regelung aus § 9 Abs. 3 KBauG.

Absatz 4

übernimmt mit einer leichten Kürzung die bisherige Regelung aus § 10 Abs. 1 KBauG.

Baugesetz, Begründung 4

Absatz 5

übernimmt die bisherige Regelung aus § 10 Abs. 2 KBauG.

Zu § 6

Absatz 1

übernimmt in knapperer Fassung die bisherigen Regelungen aus § 15 Abs. 2 und 3 und § 17 Abs. 1 KBauG. Entfallen ist die Verpflichtung, Schäden an kirchlichen Kulturdenkmälern zu beseitigen, wie dies in § 15 Abs. 2 KBauG formuliert war. Die Verpflichtung zur Schadensbeseitigung ergibt sich bereits aus dem staatlichen Recht. Daher geht es in Absatz 1 nun darum sicherzustellen, dass Schäden frühzeitig erkannt werden, damit auch Sorge dafür getragen werden kann, dass diese sich nicht vertiefen.

Absatz 2

übernimmt die bisherige Regelung aus § 18 Abs. 2 KBauG.

Nicht übernommen wurde die bisherige Regelung aus § 17 Abs. 2 KBauG, da diese das staatliche Handeln der Denkmalschutzbehörden betraf, welches nicht der kirchlichen Regelungshoheit unterliegt.

Auch nicht übernommen wurde die Regelung in § 19 Abs. 2 Satz 1 KBauG, die lediglich § 11 des staatlichen Denkmalschutzgesetzes wiederholte.

Zu § 7

Grundlegendes

1.

§ 7 beschreibt die inhaltlichen Aspekte der Aufsicht, die insbesondere im Genehmigungsverfahren erfolgt.

Auch wenn in diesem Zusammenhang auf die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, die auslegungsbedürftig sind, nicht verzichtet werden kann, gewinnt der Umfang der Aufsicht damit an Kontur, was die Reichweite der Aufsicht der Sache nach begrenzt und Aufsichtsmaßnahmen einer rechtlichen Überprüfung zugänglich macht.

2.

§ 7 nennt vier Blickwinkel, die im Rahmen der Erteilung der bauaufsichtlichen Genehmigung zu bedenken sind.

Dabei sind, wie der Verweis auf § 5 klarstellt, die dort genannten Belange zu würdigen. Hierbei kann es zu Interessenkonflikten zwischen der Würdigung der einzelnen Belange kommen, die im Rahmen der Genehmigungserteilung im Evangelischen Oberkirchenrat abzuwägen sind. So wird beispielsweise die Frage der Verwirklichung des Klimaschutzes in einer Konkurrenz zu den wirtschaftlichen Möglichkeiten stehen oder der in Nummer 2 genannte Aspekt des einfachen Standards in eine Spannung zu einer architektonisch qualitätsvollen Gestaltung (§ 5 Abs. 1) geraten. Diese Zielkonflikte lassen sich nicht durch eine gesetzliche Regelung klären, sondern sind nach den Umständen des Einzelfalls zu betrachten und aufzulösen. Soweit sich hierbei generelle Clusterungen ergeben, können diese in der Verordnung nach § 8 näher geregelt werden. Ansonsten stellt die hier erfolgte Benennung der Aspekte denkbarere Zielkonflikte den Bedarf, eine angemessene Begründung bei der Verweigerung von Genehmigungen zu finden und eröffnet die rechtliche Überprüfung des verwaltungsrechtlichen Ermessens, das auch in diesem Rahmen auszuüben ist.

3.

Die Aufsicht wird im Evangelischen Oberkirchenrat in einem Zusammenwirken mehrerer Stellen wahrgenommen. Finanzielle Fragen werden in der Abteilung Gemeindefinanzen beurteilt, bauliche Fragen in der Abteilung Bau, Kunst, Umwelt. Die fachlichen Fragen hinsichtlich der Maßnahmen an Orgeln und Glocken sind im Orgel- und Glockenprüfungsamt verortet.

Sollte es im Einzelfall zu komplexen und schwierigen Abwägungsvorgängen kommen, kann eine Kollegiumsentscheidung erforderlich werden.

Hinsichtlich des der Landessynode im Herbst 2022 vorgestellten Bauworkflows ist darauf hinzuweisen, dass überlegt wird, dass die bauaufsichtlichen Aufgaben nach Absatz 1 Nr. 3 und 4 künftig von den Verwaltungs- und Serviceämtern im Rahmen der beruflichen Stellungnahme wahrgenommen werden sollen. Die nähere Regelung zur Übertragung der Aufsicht kann sich, wenn dies wie geplant umgesetzt werden sollte, auf § 17 AufSG bzw. auf die Erprobungsregelung, die im VSA-G geschaffen wird, stützen.

Für die Stadtkirchenbezirke verbleibt die Aufgabe der Aufsicht beim Evangelischen Oberkirchenrat. Dabei wird die Rechtsverordnung zum BauG Ausnahmen für die Stadtkirchenbezirke vorsehen, da diese selbst in ihren Ämtern berufliche Expertise vorhalten. Insofern wird sich die Aufsicht des EOK, was die Stadtkirchenbezirke angeht, diesbezüglich nur noch auf wenige herausragende Kirchengebäude in den Stadtkirchenbezirken beziehen.

Absatz 1

Absatz 1 benennt mehrere Aspekte, unter denen aufsichtlich geprüft wird, ob eine Baumaßnahme erfolgen kann.

Nummer 1 soll sicherstellen, dass die nachhaltige Finanzierung gesichert ist.

Nummer 2 nennt für künftige Baumaßnahmen ausdrücklich einen „einfachen Standard“, sowie den „notwendigen Umfang“, den eine Baumaßnahme haben kann. Bezug dieser Beurteilung muss die geplante Nutzung sein. Hintergrund dieser Betrachtungen ist die wirtschaftliche Vertretbarkeit der finanziellen Aufwendung, so dass auch die Frage der konkreten finanziellen Möglichkeiten zu berücksichtigen ist.

Nummer 3 nennt die bautechnischen Aspekte.

Nummer 4 will dafür sorgen, dass die Durchführung des Klimaschutzgesetzes sowie sonstige Aspekte der Nachhaltigkeit berücksichtigt werden.

Absatz 2

Absatz 2 betrifft Maßnahmen an kirchlichen Kulturdenkmälern. Hier wäre aufsichtlich nicht nur zu beurteilen, ob den Anliegen des Denkmalschutzes Rechnung getragen ist. Es geht auch darum, Verschandelungen oder Verunstaltungen kirchlicher Kulturdenkmäler zu unterbinden.

Damit ist aber zugleich ausgedrückt, dass eine Verweigerung der aufsichtlichen Genehmigung aus rein stilistischen Gründen oder reinen „Geschmacksfragen“, die sich nicht als Verschandelung oder Verunstaltung darstellen, künftig nicht mehr möglich ist. Der Evangelische Oberkirchenrat wird hier eine beratende Funktion wahrnehmen; die letzte Verantwortung liegt bei den Rechtsträgern.

Absatz 3

Absatz 3 nennt im Sachzusammenhang mit der Aufsicht ein Instrument der Kostensteuerung und zeichnet damit Absatz 2 Nummern 1 und 2 näher aus. Es wird die Möglichkeit eröffnet, die Bauförderung aus zentralen Mitteln auf den notwendigen Umfang einer Baumaßnahme zu begrenzen, wenn das Vorhaben durch den Rechtsträger zwar finanziert werden kann und der notwendige Umfang oder der einfache Standard überschritten ist. Damit wird bei Baumaßnahmen an Gebäuden, die der Bauförderung unterliegen, ein Zwischenweg zwischen Genehmigung und Versagung der Genehmigung eröffnet. Zugleich wird damit ausgedrückt, dass eine Überschreitung des einfachen Standards nach Nummer 2, wenn die Finanzierung der Baumaßnahme gesichert ist, nur dann zur Verweigerung der Genehmigung führen kann, wenn in deutlichem Maße die Überschreitung wirtschaftlich nicht zu rechtfertigen ist oder die damit verbundenen Folgekosten nicht gedeckt sind.

Zu § 8

Absatz 1

Absatz 1 schafft die Rechtsgrundlage zur Regelung von Umfang und Verfahren der Bauförderung durch Rechtsverordnung des Landeskirchenrates. Bislang waren diese Regelungen in den Bauförderrichtlinien des Evangelischen Oberkirchenrates enthalten.

Genannt wird in Absatz 1 auch die Möglichkeit, bei der Bauförderung eine Priorisierungsplanung oder Sanierungsgesamtplanung zu verankern. Hier wird derzeit überlegt, einen mit den Kirchenbezirken abgestimmten sog. Sanierungsgesamtplan vorzusehen, der entsprechend dem Bauzustand der jeweiligen Gebäude (unter Berücksichtigung der Nutzung) die Sanierungsmaßnahmen zeitlich so plant, dass eine Überzeichnung der Mittel in einem bestimmten Jahr, die darauf beruht, dass einzelne Rechtsträger zeitlich sehr früh Sanierungen vorsehen, vermieden werden kann. Andererseits kann damit teilweise abgesichert werden, dass bei dringend anstehenden Sanierungsmaßnahmen zeitgerecht die erforderlichen Zuschussmittel auch zur Verfügung stehen. Eine entsprechende Planung wird auch für die Umsetzung von Maßnahmen des Klimaschutzes überlegt und ggf. in den untergesetzlichen Regelungen zum Klimaschutzgesetz verankert.

Absatz 2

Absatz 2 gibt die Rechtsgrundlage für die Rechtsverordnung zum Baugesetz, die der Evangelische Oberkirchenrat erlässt. Diese Rechtsverordnung nimmt zahlreiche Vorschriften des bisherigen Gesetzes auf, die nicht gesetzlich geregelt werden müssen und wird zudem die bisherigen Durchführungsbestimmungen zum Kirchenbaugesetz aufnehmen.

Nach Nummern 1 bis 3 besteht die Möglichkeit, das Genehmigungsverfahren insgesamt näher zu regeln, sowie etwaige Ausnahmeregelungen zu treffen oder weitere Voraussetzungen zur Erteilung oder Versagung der Genehmigung vorzusehen.

Nummer 4 betrifft Regelungen zur Durchführung von Baumaßnahmen.

Nummer 5 betrifft Regelungen für Gebäude, an denen eine Baupflicht Dritter besteht und die aus dem Gesetz in die Rechtsverordnung überführt werden sollen.

Baugesetz, Begründung 7

Nummer 6 betrifft die gesamte Thematik der Geläute und Orgeln. Diese sind bislang in der Verordnung über das Orgel- und Glockenwesen vom 1.9.1998 (zuletzt geändert im Jahr 2001) enthalten. Die Regelungen sollen nunmehr in das kirchliche Baurecht integriert werden. Dazu ist angedacht, die Regelungen der vorgenannten Rechtsverordnung in die Rechtsverordnung zum Baugesetz zu überführen. Hierbei wird auch die Förderung von Maßnahmen an Geläuten und Orgeln geregelt, wobei Detailregelungen für diesen Bereich in einer Förderrichtlinie getroffen werden sollen.

Zu § 9

§ 9 regelt das Inkrafttreten und das Außerkrafttreten des bisherigen Gesetzes.

Anlage 1

Mit der Überarbeitung des kirchlichen Baurechts werden die Regelungen von bisherigem Kirchenbaugesetz, den Durchführungsbestimmungen zum Kirchenbaugesetz sowie der Orgel- und Glockenverordnung bereinigt und zwischen Gesetz und der künftigen Rechtsverordnung zum Baugesetz aufgeteilt. Die Vorlage einer Synopse ist wegen zahlreicher Redundanzen nur begrenzt hilfreich.

Die Tabelle in Anlage 1 gibt eine Übersicht darüber, wie mit den Vorschriften des bisherigen Kirchenbaugesetzes verfahren werden soll. Die Synopse ist hinsichtlich der Benennung der Rechtsverordnung vorläufig, da diese bislang erst im Arbeitsentwurf vorliegt.

Anlage 2

Anlage 2 gibt einen Blick in den derzeit (Stand 21.09.2023) vorliegenden Arbeitsentwurf der Rechtsverordnung zum BauG.

Hinzuweisen ist darauf, dass sich die grundsätzliche Genehmigungspflicht bei Baumaßnahmen (§ 4 Abs. 3 BauG) mit den Ausnahmetatbeständen (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 BauG und § 4 BauG-RVO) verzahnt.

Hinsichtlich der Rechtsverordnung befinden sich aktuell noch Detailfragen in Klärung.