

Konkordat und Kirchenvertrag

Die vertragsrechtlichen Grundlagen des deutschen Staatskirchenrechts

Von Joseph Listl

Vorbemerkungen

1. Die Bedeutung der konkreten rechtlichen Zuordnung von Staat und Kirche

Die konkrete rechtliche Zuordnung von Staat und Kirche in einem Staatswesen ist für die jeweilige Situation und die konkrete Wirkmöglichkeit der Kirche von ganz entscheidender Bedeutung. Zwar gilt das kirchliche Gesetzbuch, der *Codex Iuris Canonici*, als Weltrecht für die katholischen Christen überall auf der Welt in gleicher Weise. Dies ändert jedoch nichts daran, daß die Gestalt der Kirche und ihr Erscheinungsbild jeweils in entscheidender Weise dadurch mitbestimmt werden, wie die Beziehungen zwischen dem jeweiligen Staat und der Kirche und auch den übrigen Religionsgemeinschaften konkret und effektiv geregelt und im einzelnen ausgestaltet sind. Dies zeigt zum Beispiel mit aller Deutlichkeit ein Blick auf unser Nachbarland Frankreich, eine rechtsstaatliche und freiheitliche Demokratie. Dort ignoriert der Staat nach dem Wortlaut seiner Verfassung und nach seinem Selbstverständnis die Kirche weitgehend.¹ Er weigert sich, abgesehen von einigen wenigen Gebieten, wie z. B. der Militärseelsorge, mit der Kirche zusammenzuarbeiten. Für die Kirche und ihre Wirksamkeit in der Welt hat dies im Vergleich zur Situation in der Bundesrepublik viele, von uns als ungünstig und nachteilig beurteilte Auswirkungen.²

Im Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland hat in Frankreich der Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen nicht den Charakter eines obligatorischen ordentlichen Lehrfachs; an den staatlichen Universitäten bestehen — mit Ausnahme der Universität

¹ Vgl. hierzu z. B. die Reihe Deutsch-Französische Kolloquien Kirche — Staat — Gesellschaft (Straßburger Kolloquien) — *Colloques franco-allemands Église — État — Société* (Colloques de Strasbourg), hrsg. von/publiés par *Joseph Listl* und *Jean Schlick*, N. P. Engel Verlag, Kehl am Rhein/Straßburg, Bd. 1 (1982): Parteien und Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich; Bd. 2 (1982): Wahlen zum Europäischen Parlament. Stellungnahmen der Kirchen und der Christen; Bd. 3 (1982): Staat, Schule, Kirche in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich; Bd. 4 (1982): Grundfragen des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich; Bd. 5 (1983): Die Neuen Medien und die Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich; Bd. 6 (1984): Die Kirchen und das Arbeitsrecht in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich; Bd. 7 (1987): Denkmalpflege und Denkmalschutz an den Sakralbauten in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich. Zum Staat-Kirche-Verhältnis in Frankreich allgemein vgl. die instruktive Darstellung von *René Metz*, Das Verhältnis von Kirche und Staat in Frankreich, in: *Handbuch des katholischen Kirchenrechts*, hrsg. von *Joseph Listl*, *Hubert Müller*, *Heribert Schmitz*, Regensburg 1983, S. 1109—1127.

² Vgl. hierzu die anschaulichen Schilderungen über die konkreten Auswirkungen des Trennungssystems im französischen Staatskirchenrecht von *René Metz*, Staat und Kirche in Frankreich. Die Auswirkungen des Trennungssystems — Neuere Entwicklungstendenzen, in: *Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche*, hrsg. von *Joseph Krautscheid* und *Heiner Marré*, Bd. 6, Münster 1972, S. 103—145. Diese Ausführungen sind auch für die Gegenwart noch unverändert gültig.

Straßburg — keine Theologischen Fakultäten. Die Ausbildung der Priester in Frankreich erfolgt ausschließlich in kirchlichen Instituten und in Priesterseminaren, die keine Verbindung zu den staatlichen Universitäten aufweisen. Daß der Staat in Frankreich den Kirchen ein Besteuerungsrecht über ihre Gläubigen verleihe, ist für französische Verhältnisse eine unvollziehbare Vorstellung. Die Kirche ist darauf angewiesen, ihren gesamten Finanzbedarf durch Kollekten und freiwillige Spenden der Gläubigen zu decken und hat damit große Schwierigkeiten. Bereits mangels finanzieller Möglichkeiten ist die Kirche in Frankreich daran gehindert, auf dem sozial-karitativen Sektor die Vielfalt von Diensten anzubieten, die das Erscheinungsbild von Caritas und Diakonie bei uns prägen. Gleiches gilt für den Bereich der Erwachsenenbildung und der Akademien.

2. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen

Die staatskirchenrechtliche Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland ruht auf zwei tragenden Pfeilern, auf dem Verfassungsrecht und dem Kirchenvertragsrecht. Die Verfassung ist die normative Grundlage des Staates. Das Staat-Kirche-Verhältnis wird daher *primär* durch die grundlegenden Bestimmungen der Verfassung über die Ausübung der Religion und das Verhältnis von Staat und Kirche, die Kirchenartikel des Grundgesetzes, bestimmt.³ Im Rahmen dieser verfassungsrechtlichen Ordnung schließt der Staat mit dem Heiligen Stuhl Konkordate und mit den evangelischen Landeskirchen und auch mit kleineren Religionsgemeinschaften Kirchenverträge.⁴

Die Beziehungen zwischen Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland gehören im Bereich der Gesetzgebung und der Verwaltung ganz überwiegend zur Kompetenz der Länder. Die Grundlagen des Religions- und Staatskirchenrechts sind jedoch im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland geregelt.⁵ Die einander ergänzenden Fundamentalnormen des Grundgesetzes sind enthalten in dem Grund- und Menschenrecht der Religionsfreiheit des Artikels 4 Abs. 1 und 2 des Grundgesetzes und in den staatskirchenrechtlichen Bestimmungen des Artikels 140 des Grundgesetzes, der auf die Kirchen-

³ Vgl. hierzu im einzelnen *Alexander Hollerbach*, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland (HdbStKirchR)*, hrsg. von Ernst Friesenhahn und Ulrich Scheuner in Verbindung mit Joseph Listl, Bd. 1, Berlin 1974, S. 215—265. Über die Bedeutung des Grundrechts der Religionsfreiheit in seiner individualrechtlichen und korporativ-institutionellen Erscheinungsform vgl. im einzelnen *Joseph Listl*, Das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Rechtsprechung der Gerichte der Bundesrepublik Deutschland (= Staatskirchenrechtliche Abhandlungen, Bd. 1), Berlin 1971.

⁴ Das geltende Staatskirchenvertragsrecht der Bundesrepublik Deutschland nach dem Stand vom 1. Juli 1987 ist enthalten in der Ausgabe von *Joseph Listl* (Hrsg.), *Die Konkordate und Kirchenverträge in der Bundesrepublik Deutschland*. Textausgabe für Wissenschaft und Praxis, 2 Bände, Berlin 1987, Verlag Duncker & Humblot. Von den bisherigen Quellensammlungen zum Staatskirchenvertragsrecht ist an erster Stelle zu nennen die Ausgabe von *Werner Weber* (Hrsg.), *Die deutschen Konkordate und Kirchenverträge der Gegenwart*, Göttingen, Bd. 1: 1962, Bd. 2: 1971. Zur Bedeutung des Staatskirchenvertragsrechts im Rahmen des Staatskirchenrechts vgl. die Ausführungen von *Alexander Hollerbach*, Die vertragsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: *HdbStKirchR*, Bd. 1 (Anm. 3), S. 267—296; ferner *Axel Frhr. v. Campenhausen*, Staatskirchenrecht, 2. Aufl., München 1983, S. 105—112.

⁵ Zum rechtlichen Grundverhältnis zwischen Staat und Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland vgl. die bedeutsame Darstellung von *Ulrich Scheuner*, Das System der Beziehungen von Staat und Kirchen im Grundgesetz. Zur Entwicklung des Staatskirchenrechts, in: *HdbStKirchR*, Bd. 1 (Anm. 3), S. 5—86.

artikel der Weimarer Reichsverfassung, die in das Grundgesetz inkorporiert worden sind, verweist. Zentrale Bedeutung haben hierbei die Bestimmungen des Artikels 137 Abs. 1 und 3 der Weimarer Reichsverfassung. In Artikel 137 Abs. 1 ist das Verbot der Staatskirche ausgesprochen, in Artikel 137 Abs. 3 die Garantie des Selbstordnungs- und Selbstbestimmungsrechts sämtlicher Kirchen und Religionsgemeinschaften in ihren jeweiligen eigenen Angelegenheiten. Durch die Verfassungsbestimmung des Artikels 140 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 137 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung »Es besteht keine Staatskirche« wird das Staatswesen der Bundesrepublik Deutschland als religiös »neutraler« Staat konstituiert. Staat und Kirche sind organisatorisch getrennt und voneinander unabhängig.

Die Garantie des Selbstbestimmungsrechts der Kirchen und Religionsgemeinschaften sichert das freie Wirken sämtlicher Religionsgemeinschaften nach innen und außen. Diese drei verfassungsrechtlichen Fundamentalnormen, die Garantie der individuell und korporativ zu verstehenden Religionsfreiheit, das Verbot der Staatskirche mit dem Gebot organisatorischer Trennung von Staat und Kirche sowie die Garantie des Selbstbestimmungsrechts der Kirchen und Religionsgemeinschaften in ihren eigenen Angelegenheiten, bilden die hauptsächlichen verfassungsrechtlichen Grundlagen der staatskirchenrechtlichen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Auch die meisten Landesverfassungen enthalten Religions- und Kirchenartikel, denen für die konkrete Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Staat und Kirche in den einzelnen Bundesländern und für die konkrete Religionspolitik, soweit sie über die allgemeinen Gewährleistungen des Grundgesetzes hinausgehen, erhebliche Bedeutung zukommt. Das Grundgesetz enthält mehrere zentrale Bestimmungen, in denen eine enge Kooperation zwischen Staat und Kirche festgelegt ist.⁶ Dies gilt vor allem für den Religionsunterricht, der zum ordentlichen Lehrfach erklärt wird; ferner für die Gewährleistung eines freien Schulwesens, das auch für konfessionelle Ausprägungen offen sein muß und gleichberechtigt neben dem öffentlichen Schulwesen und in Konkurrenz mit diesem besteht. Ferner für die Berechtigung derjenigen Religionsgemeinschaften, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, von ihren Gläubigen nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen Kirchensteuern zu erheben; für die Garantie der Staatsleistungen als Ersatz für staatlicherseits vorgenommene Konfiskationen von Kirchengut, also als Wiedergutmachung staatlichen Unrechts, das den Kirchen in früherer Zeit, insbesondere durch die Säkularisationen zu Beginn des 19. Jahrhunderts, zugefügt worden ist; schließlich für die Gewährleistung des kirchlichen Eigentums und für die Militär- und Anstaltsseelsorge. Verschiedene Landesverfassungen enthalten auch eine Garantie des Bestandes der Theologischen Fakultäten an den staatlichen Universitäten.⁷

⁶ Über die in den Bestimmungen des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland enthaltenen Verbindungen zwischen Staat und Kirche vgl. im einzelnen bei *Scheuner*, Das System der Beziehungen (Anm. 5), S. 65 ff.

⁷ Zu den verfassungsrechtlichen Garantien des Bestandes der Theologischen Fakultäten an staatlichen Universitäten vgl. im einzelnen *Martin Heckel*, Die theologischen Fakultäten im weltlichen Verfassungsstaat (= *Jus Ecclesiasticum. Beiträge zum evangelischen Kirchenrecht und zum Staatskirchenrecht*, Bd. 31), Tübingen 1986, S. 3 mit Anm. 5 und S. 20 (mit zahlreichen weiteren Literaturhinweisen); zu den Theologischen Fakultäten allgemein vgl. *Christa Sybille Veigel*, Der staatskirchenrechtliche Status der theologischen Fakultäten, Jur. Diss. Tübingen 1986.

In diesen genannten Fällen ist bereits im Grundgesetz und in den Landesverfassungen eine Zusammenarbeit zwischen Staat und Kirche festgelegt. Allein diese Bestimmungen des Grundgesetzes und die korrespondierenden Regelungen der meisten Landesverfassungen sowie die staatlichen Ausführungsgesetze, die diese Verfassungsbestimmungen konkretisieren, ermöglichen und bewirken an sich bei richtiger Interpretation und Ausführung der Verfassung ein auf Dauer angelegtes, loyales und auch freundschaftliches Zusammenwirken der beiden Institutionen Staat und Kirche.

Diese somit im Verfassungsrecht vorausgesetzte Friedensordnung zwischen Staat und Kirche verlangt in der staatskirchenrechtlichen Praxis immer wieder von neuem einen angemessenen Ausgleich der Interessen zwischen dem Staat und den Kirchen und eine Anpassung der Bestimmungen an die sich in einem dauernden Wandel befindenden kirchlichen, politischen, kulturellen und sozialen Verhältnisse. Zur Verwirklichung dieses Ausgleichs der gegenseitigen Interessen und damit zur Sicherung des Friedens und der Eintracht zwischen den beiden Institutionen Staat und Kirche sind die Konkordate und die evangelischen Kirchenverträge in besonderem Maße geeignet.

Im Unterschied zur Verfassung und zu den staatlichen Gesetzen erfolgt im Staatskirchenvertragsrecht dieser Ausgleich der Interessen nicht einseitig durch ein Diktat des Staates in der Form von jederzeit einseitig revidierbaren Staatsgesetzen, sondern einvernehmlich durch im einzelnen und zum Teil in langwierigen Verhandlungen beratene feierliche Verträge.

Im deutschen Staatskirchenrecht hat die Notwendigkeit des Aufbaus und der Erhaltung einer dauerhaften Friedensordnung zwischen dem Staat und den Kirchen mit einer gewissen verfassungsimmanenten Zwangsläufigkeit zum Abschluß von Staatskirchenverträgen geführt. Diese Verträge sind mit Vorrang dazu geeignet, die Beziehungen zwischen Staat und Kirche auf eine dauerhafte rechtliche Grundlage zu stellen und den auch für das Wohl des Staates unverzichtbaren konfessionellen Frieden zu fördern und zu sichern.

1. Die Rechtsnatur der Konkordate und Kirchenverträge

In der staatskirchenrechtlichen Terminologie bildet der »Staatskirchenvertrag« den Oberbegriff für die zwischen dem Heiligen Stuhl und einem Staat geschlossenen »Konkordate« und für die zwischen einem Staat und den auf seinem Hoheitsgebiet bestehenden evangelischen Kirchen oder auch anderen Religionsgemeinschaften abgeschlossenen »Kirchenverträge«.⁸

Unter einem *Konkordat* wird ein zweiseitiger *völkerrechtlicher* Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und einem Staat verstanden, der die dauernde Regelung sämtlicher oder auch nur eines Teiles der die beiden Konkordatspartner gemeinsam berührenden kirchli-

⁸ Vgl. hierzu im einzelnen den Einleitungsbeitrag »Konkordate und Kirchenverträge«, in: Listl (Hrsg.), Die Konkordate und Kirchenverträge (Anm. 4), Bd. 1 (mit weiteren Literaturhinweisen); ferner Hollerbach, Die vertragsrechtlichen Grundlagen (Anm. 4), S. 268 f.

chen und staatskirchenrechtlichen Angelegenheiten zum Ziele hat.⁹ In der Konkordatspraxis werden nur diejenigen Verträge zwischen dem Heiligen Stuhl und einem Staat als »Konkordat« (*Conventio sollemnis*) bezeichnet, in denen zwischen den beiden Partnern eine umfassende oder jedenfalls eine mehrere bedeutsame kirchliche Sachgebiete betreffende und auf Dauer angelegte Regelung gemeinsamer Angelegenheiten erfolgt ist. Teilvereinbarungen, Konkordatsergänzungen oder provisorische Regelungen werden als Vereinbarungen, Notenwechsel, Protokoll, Agreement oder in Einzelfällen auch als »*Modus vivendi*« bezeichnet. Ungeachtet der variierenden Terminologie und des unterschiedlichen Grades an Feierlichkeit, der bei ihrem Abschluß entfaltet wird, kommt sämtlichen genannten konkordatären Abmachungen, die konkordatsterminologisch mit dem Oberbegriff »*Conventiones*« (vgl. can. 3 CIC) zusammengefaßt werden, derselbe Grad an Geltung, Bindungsverpflichtung und Bestandskraft zu.

Nach dem Konkordatsvorbehalt des can. 3 CIC/1917 und ebenso des wortgleichen can. 3 CIC/1983 geht das Konkordatsrecht den Bestimmungen des Codex Iuris Canonici vor, sofern konkordatäre Vereinbarungen Regelungen enthalten, die von den Bestimmungen des kirchlichen Gesetzbuches abweichen. Die Konkordate werden als *völkerrechtliche* Verträge zwischen zwei gleichberechtigten souveränen Partnern, d. h. zwischen dem Heiligen Stuhl und einem Staat, abgeschlossen. Um innerstaatliche Verbindlichkeit zu erlangen, bedürfen die konkordatären Vereinbarungen, wenn in ihnen Gegenstände der Gesetzgebung berührt werden, wie zum Beispiel das Schulrecht oder das Steuerrecht, der parlamentarischen Bestätigung in der Form des Gesetzes.¹⁰ Innerhalb ihrer Zuständigkeit können in der Bundesrepublik Deutschland sowohl der Bund als auch die einzelnen Bundesländer Konkordate abschließen.

Zu den bedeutsamsten neuen Entwicklungen im deutschen Staatskirchenrecht während des 20. Jahrhunderts, die das rechtliche Erscheinungsbild des deutschen Staat-Kirche-Verhältnisses während der vergangenen sechzig Jahre in grundlegender Weise verändert und geprägt haben, zählt die Tatsache, daß nach dem Ersten Weltkrieg auch evangelische Landeskirchen Verträge mit einzelnen Ländern abgeschlossen haben. Durch diese den Konkordaten nachgebildeten Kirchenverträge, die während der Weimarer Zeit als Parallelverträge zu den Konkordaten mit Bayern (1924), Preußen (1929) und Baden (1932) abge-

⁹ Zum Begriff, zur Bedeutung und zur geschichtlichen Entwicklung der Konkordate vgl. Klaus Mörsdorf, Art. Konkordat, in: LThK, 2. Aufl., Bd. 6, Freiburg/Br. 1961, Sp. 454—459; Giovanni Lajolo, I Concordati moderni. La natura giuridica internazionale dei concordati alla luce di recente prassi diplomatica, Brescia 1968; Alexander Hollerbach, Die neuere Entwicklung des Konkordatsrechts, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, N. F. 17 (1968), S. 117—163; ders., Art. Konkordat (seit 1801), in: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, Bd. 2, Berlin 1978, Sp. 1070—1074; Ulrich Scheuner, Konkordat, in: ders., Schriften zum Staatskirchenrecht (= Staatskirchenrechtliche Abhandlungen, Bd. 3), Berlin 1973, S. 347—354; Paul Mikat, Konkordat, in: ders., Religionsrechtliche Schriften (= Staatskirchenrechtliche Abhandlungen, Bd. 5), Bd. 1, Berlin 1974, S. 445—458 (Lit.); Roland Minnerath, L'Église et les États concordataires (1846—1981). La souveraineté spirituelle, Paris 1983.

¹⁰ Ulrich Scheuner, Evangelische Kirchenverträge I (1959), in: ders., Schriften (Anm. 9), S. 339; ders., Kirchenverträge in ihrem Verhältnis zu Staatsgesetz und Staatsverfassung, ebenda, S. 369; Hollerbach, Die vertragsrechtlichen Grundlagen (Anm. 4), S. 285; Dietrich Pirson, Art. Evangelische Kirchenverträge, in: Staatslexikon. Hrg. von der Görres-Gesellschaft, 7. Aufl., Bd. 2, Freiburg/Basel/Wien 1986, Sp. 494—499.

geschlossen wurden, wurde das Verhältnis der evangelischen Landeskirchen zum Staat auf eine auch vertragsrechtlich gesicherte und im Hinblick auf die katholische Kirche *paritätische* Grundlage gestellt. Die Vorreiterrolle auf dem Gebiete der evangelischen Kirchenverträge kommt den am 15. November 1924 zwischen dem Freistaat Bayern und der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern rechts des Rheins sowie ferner der Vereinigten protestantisch-evangelisch-christlichen Kirche der Pfalz (Pfälzische Landeskirche) abgeschlossenen Kirchenverträgen zu. Diese beiden Verträge wurden zusammen mit dem Bayerischen Konkordat vom 29. März 1924 gegen starke innerkirchliche, publizistische und parlamentarische Widerstände durch ein und dasselbe Gesetz (sog. »Mantelgesetz«) vom Bayerischen Landtag am 15. Januar 1925 »im Hinblick auf die darin enthaltenen Rechtssätze als Ganzes in Gesetzform beschlossen«. Im Bayerischen Landtag wurde das Mantelgesetz zum Bayerischen Konkordat und zu den Bayerischen Kirchenverträgen mit 73 Ja-Stimmen der Bayerischen Volkspartei, der Deutschnationalen Volkspartei und Teilen der Deutschen Demokratischen Partei gegen 52 Nein-Stimmen der Sozialdemokratischen Partei, der Kommunistischen Partei Deutschlands, Teilen der Deutschen Demokratischen Partei und des Völkischen Blocks, der späteren Nationalsozialisten, angenommen. Das Ausmaß des Interesses und der Publizität sowie der Aufregung und der Polemik, die dieses Ereignis innerhalb und außerhalb Bayerns hervorgerufen hat, übersteigt unsere heutigen Vorstellungen.¹¹

Diese Verträge besaßen Modellcharakter sowohl für den späteren Preußischen Kirchenvertrag von 1931 und den Badischen Kirchenvertrag von 1932, im Grunde aber auch für die große Zahl der sämtlichen evangelischen Kirchenverträge, die nach dem Zweiten Weltkrieg, beginnend mit dem Vertrag des Landes Niedersachsen mit den evangelischen Landeskirchen in Niedersachsen vom 19. März 1955, dem sog. Loccumer Vertrag, benannt nach dem früheren Kloster Loccum, zustande gekommen sind.

Ebenso wie die Konkordate werden auch die evangelischen Kirchenverträge auf der Grundlage der Gleichordnung und Andersartigkeit des staatlichen und des kirchlichen Partners abgeschlossen. Sie sind damit — ebenso wie die Konkordate — Ausdruck einer Koordination zweier unabhängiger, gleichstehender Rechtskreise, des staatlichen wie des kirchlichen Bereichs. Sie beruhen auf einem Verständnis des Wesens der Kirche und ihrer Rechtsordnung in der evangelischen Lehre, das die Andersartigkeit und volle Eigenständigkeit der kirchlichen Gemeinschaft gegenüber dem Staat betont. Von den Konkordaten des Staates mit der katholischen Kirche, die in Anbetracht der Stellung des Heiligen Stuhls im internationalen Bereich echte völkerrechtliche Verträge darstellen, unterscheiden sich die evangelischen Kirchenverträge dadurch, daß sie »nicht zum internationalen

¹¹ Zum Abschluß und zu den parlamentarischen Beratungen des Bayerischen Konkordats vgl. im einzelnen bei *Georg May*, Ludwig Kaas. Der Priester, der Politiker und der Gelehrte aus der Schule von Ulrich Stutz, Band 2 (= Kanonistische Studien und Texte, Bd. 34), Amsterdam 1982, S. 370—372, 382—393. Die Verhandlungen über den Bayerischen Kirchenvertrag und die offizielle Annahme des Kirchenvertrags durch die gesetzgebenden Gremien sind im einzelnen dargestellt in der historisch bedeutsamen Untersuchung von *Hugo Maser*, Evangelische Kirche im demokratischen Staat. Der bayerische Kirchenvertrag von 1924 als Modell für das Verhältnis von Staat und Kirche, München 1983, S. 73—128; hier, S. 129—158 auch ein ausführlicher Bericht über die öffentliche Diskussion über den Abschluß der Kirchenverträge.

Bereich gehören, sondern nur dem öffentlichen Recht zuzuzählen sind.¹² Hinsichtlich ihrer *innerstaatlichen* Geltung besteht zwischen den Konkordaten und den evangelischen Kirchenverträgen kein Unterschied, wie bereits das historisch bedeutsame vertragskirchenrechtliche Paradigma des bayerischen »Mantelgesetzes« vom 15. Januar 1925 zeigt. Durch dieses Gesetz sind vom Bayerischen Landtag *uno actu* sowohl das Bayerische Konkordat vom 29. März 1924 als auch der Bayerische und der Pfälzische Kirchenvertrag vom 15. November 1924 in Gesetzform beschlossen worden.

Die herrschende Völkerrechtslehre und -praxis rechnet die Konkordate, wie bereits bemerkt, dem Völkerrecht zu. Für ihren Abschluß, ihren Bestand und ihre Beendigung gelten daher die Regeln des Völkerrechts. Dem Abschluß eines Konkordats gehen in aller Regel langwierige Konkordatsverhandlungen voraus, die zwischen dem Kardinalstaatssekretär oder dem für ein Land zuständigen Apostolischen Nuntius oder einem besonderen Bevollmächtigten des Papstes und den Beauftragten der Staatsregierung geführt werden.¹³

Das Verfahren beim Abschluß eines evangelischen Kirchenvertrages ist mit dem Unterschied, daß der kirchliche Vertragspartner nicht Völkerrechtssubjekt ist und es sich daher nicht um einen völkerrechtlichen, sondern um einen dem innerstaatlichen öffentlichen Recht zuzuordnenden Vertrag handelt, das gleiche wie beim Abschluß eines Konkordats. Dies gilt hinsichtlich der Unterzeichnung, der parlamentarischen Zustimmung, der Ratifikation, des Austauschs der Ratifikationsurkunden und der Publikation des Gesetzes zum Vertrag, des Vertragstextes und der Bekanntmachung des Inkrafttretens des Vertrags im staatlichen und kirchlichen Publikationsorgan.¹⁴

II. Die Regelungsmaterien der Konkordate und Kirchenverträge

Der Inhalt der Konkordate zeigt seit dem Mittelalter bestimmte Konstanten, die in erster Linie die Freiheit der Kirche bei der Verleihung bzw. Besetzung kirchlicher Ämter zum Gegenstand haben. In den modernen Staatskirchenverträgen im Bereich der Bundesrepublik Deutschland lassen sich folgende hauptsächliche Regelungsmaterien unterscheiden¹⁵:

¹² Hierzu *Scheuner*, Evangelische Kirchenverträge (Anm. 10), S. 338; *Pirson*, Evangelische Kirchenverträge (Anm. 10), Sp. 498 f.

¹³ *Scheuner*, Konkordat (Anm. 9), S. 350; über die einzelnen Phasen des Abschlusses und des Inkrafttretens eines Konkordats vgl. die Ausführungen bei *Listl*, »Einleitung. Konkordate und Kirchenverträge« (Anm. 8), mit Anm. 13.

¹⁴ Einzelheiten über den Akt der Ratifikation und über das Inkrafttreten sowie über die Form und die Publikation der evangelischen Kirchenverträge bei *Alexander Hollerbach*, Verträge zwischen Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. 1965, S. 231 ff., 237 ff.

¹⁵ Vgl. hierzu im einzelnen bei *Scheuner*, Konkordat (Anm. 9), S. 353 f.; *Pirson*, Evangelische Kirchenverträge (Anm. 10), Sp. 496 ff.

1. Die *Religions- und Kirchenfreiheit* im weitesten Sinne des Wortes mit Einschluß der Freiheit der Lehre und der Verkündigung und der Sakramentenverwaltung. Den Kirchen wird das Recht der freien und staatsunabhängigen Ämterverleihung sowie überhaupt das Recht, innerhalb der Grenzen des für alle geltenden Gesetzes ihre Angelegenheiten selbständig zu ordnen und zu verwalten, garantiert. Schließlich wird den Kirchen das Recht zuerkannt, im Rahmen ihrer Zuständigkeit für ihre Gläubigen bindende Gesetze und Verordnungen zu erlassen. In diesen Bereich gehört auch die Garantie der Anstaltsseelsorge in den Krankenhäusern und Strafanstalten; ferner das Recht des freien Verkehrs zwischen dem Heiligen Stuhl und den Bischöfen und den Gläubigen sowie die Garantie des Kirchenvermögens und seiner freien Verwaltung. Obwohl diese Gewährleistungen als Verfassungsgarantien bereits im Grundgesetz und in den Landesverfassungen enthalten und somit *verfassungsrechtlich* verbürgt sind, legen die Kirchen großes Gewicht darauf, daß sie auch *vertragsrechtlich* in Staatskirchenverträgen abgesichert werden. Dadurch wird ihnen eine von den Änderungen der innerstaatlichen Gesetzgebung unabhängige Bestandskraft verliehen.

2. Die *Rechtsfähigkeit der Kirchen* und ihrer Untergliederungen in der Form der Körperschaft des öffentlichen Rechts wird anerkannt. Ferner wird den Kirchen das Besteuerungsrecht über ihre Angehörigen im Rahmen der staatlichen Gesetze zugesichert. Die Rechtsstellung und die Tätigkeit der Geistlichen und Seelsorger wird besonders geschützt und ihre Befreiung von bestimmten staatsbürgerlichen Pflichten wird garantiert, soweit diese nach dem kirchlichen Selbstverständnis mit ihrer Amtstätigkeit unvereinbar sind.

3. Die *kirchliche Organisationsstruktur*, d. h. die Zirkumskription der kirchlichen Verwaltungsbezirke, wird im Einvernehmen mit dem Staat festgelegt. Die Abgrenzungen aller deutschen Diözesen sind durch Konkordate genau bestimmt. Regelungen im Zusammenhang mit den Bischofsernennungen werden konkordatsrechtlich vereinbart. Der Bestand der Theologischen Fakultäten an den staatlichen Universitäten wird garantiert, ihre Rechtsstellung näher beschrieben und das bei der Erteilung und beim Entzug des »Nihil obstat« für Theologieprofessoren zu beachtende Verfahren in seinen Einzelheiten geregelt.

4. Die im wesentlichen auf historischen Rechtstiteln beruhenden und vor allem auf die Säkularisation des Kirchengutes während der napoleonischen Zeit zurückgehenden *Staatsleistungen, Baulasten und Staatszuschüsse* werden garantiert; für das bei einer eventuellen Ablösung dieser Leistungen einzuhaltende Verfahren werden Richtlinien festgelegt. Der Staat verpflichtet sich, bis zu einer eventuellen Ablösung zur Instandhaltung und zur Bereitstellung bestimmter in Staatseigentum übergegangener ehemals kirchlicher Gebäude.

5. Im Bereich des *Schul- und Erziehungswesens* werden die konkreten Einzelheiten im Hinblick auf die Erteilung des Religionsunterrichts und für die Ausbildung der Religionslehrer festgelegt. In den neueren Konkordaten und Kirchenverträgen finden sich auch Bestimmungen über die Beteiligung der Kirchen bei der Erwachsenenbildung und an den Einrichtungen des Rundfunks und des Fernsehens.

III. Der historische Verlauf der Entwicklung des deutschen Staatskirchenvertragsrechts im 20. Jahrhundert

1. Den bedeutsamen historischen Auftakt des Abschlusses von Staatskirchenverträgen im Deutschland des 20. Jahrhunderts bilden, wie bereits erwähnt, das seither vielfach novellierte und ergänzte *Konkordat zwischen Papst Pius XI. und dem Staate Bayern* vom 29. März 1924 und *die beiden bayerischen evangelischen Kirchenverträge*, nämlich der Vertrag zwischen dem Bayerischen Staate und der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern rechts des Rheins vom 15. November 1924 sowie der Vertrag zwischen dem Bayerischen Staate und der Vereinigten protestantisch-evangelisch-christlichen Kirche der Pfalz (Pfälzische Landeskirche), gleichfalls vom 15. November 1924.

Rechtshistorisch konnte das Bayerische Konkordat vom 29. März 1924 trotz der grundlegend gewandelten politischen Verhältnisse noch als Fortsetzung des zwischen Papst Pius VII. und König Maximilian I. Joseph von Bayern abgeschlossenen Konkordats vom 5. Juni 1817 angesehen werden.¹⁶ Dieses Konkordat war im übrigen das einzige, das während des 19. Jahrhunderts überhaupt zwischen dem Heiligen Stuhl und einem Staat des Deutschen Reiches zustande kam.

Im Gegensatz dazu bildete der Abschluß der beiden Verträge des Bayerischen Staates mit den evangelischen Kirchen ein im deutschen Staatskirchenrecht bis dahin unbekanntes und noch wenige Jahrzehnte vorher geradezu unvorstellbares Novum.¹⁷ *Johannes Heckel*, nach dem Zweiten Weltkrieg Professor des Staatsrechts und Kirchenrechts an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität München, hat in durchaus richtiger Einschätzung der Bedeutung, die dem Abschluß evangelischer Kirchenverträge für die künftige Entwicklung des deutschen Staatskirchenrechts zukommen sollte, bereits im Jahre 1932 zu den evangelischen Kirchenverträgen, deren klassische Prototypen die beiden bayerischen Kirchenverträge darstellen, erklärt, daß »mit dem Sieg des Vertragsgedankens . . . eine neue Ära des Staatskirchenrechts angebrochen« sei und daß »das Merkmal dieser Epoche . . . die grundsätzliche Anerkennung und Koordination des Staates und der Kirche auf ihren beiderseitigen Lebensgebieten« darstelle.¹⁸

¹⁶ Wortlaut des Bayerischen Konkordats vom 5. Juni 1817 bei *Ernst Rudolf Huber/Wolfgang Huber*, Staat und Kirche im 19. und 20. Jahrhundert. Dokumente zur Geschichte des deutschen Staatskirchenrechts, Bd. I: Staat und Kirche vom Ausgang des alten Reichs bis zum Vorabend der bürgerlichen Revolution, Berlin 1973, S. 170—177, mit zahlreichen Dokumenten, die mit dem Abschluß des Bayerischen Konkordats von 1817 in Zusammenhang stehen. Zum Abschluß des Bayerischen Konkordats von 1817 vgl. *Eberhard Weis*, Die Begründung des modernen bayerischen Staates unter König Max I. (1799—1825), in: Handbuch der bayerischen Geschichte, hrsg. von Max Spindler, Bd. 4: Das neue Bayern 1800—1970, I. Teilband, München 1974, S. 71 ff., 78; *Karl Hausberger/Benno Hubensteiner*, Bayerische Kirchengeschichte, München 1985, S. 289—297.

¹⁷ Vgl. hierzu im einzelnen bei *Maser*, Evangelische Kirche (Anm. II).

¹⁸ Vgl. hierzu das engagierte Eintreten für den Abschluß des Vertrags des Freistaates Preußen mit den evangelischen Landeskirchen vom 11. Mai 1931 aus Anlaß der Ratifikation dieses Vertrages am 29. Juni 1931 durch *Johannes Heckel*, Der Vertrag des Freistaates Preußen mit den evangelischen Landeskirchen vom 11. Mai 1931. Zu seiner Ratifikation am 29. Juni 1931, in: *ders.*, Das blinde, undeutliche Wort »Kirche«. Gesammelte Aufsätze, hrsg. von Siegfried Grundmann, Köln/Graz 1964, S. 572—589; vgl. hierzu auch den bedeutsamen Beitrag von *Dietrich Pirson*, Der Kirchenvertrag als Gestaltungsform der Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Kirche, in: Festschrift für Hans Liermann zum 70. Geburtstag, Erlangen 1964, S. 177—195.

Das zweite bedeutende Länderkonkordat, das während der Weimarer Zeit zustande kam, in dem jedoch im Unterschied zu den bayerischen Staatskirchenverträgen die Schulfrage ausgeklammert und unregelt blieb, wurde am 14. Juni 1929 *zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Freistaat Preußen* geschlossen. Der dem Preußischen Konkordat korrespondierende *Vertrag des Freistaates Preußen mit den Evangelischen Landeskirchen in Preußen* kam, insbesondere wegen interner Einigungsschwierigkeiten dieser Landeskirchen, erst am 11. Mai 1931 zustande. Das Preußische Konkordat und der Preußische Kirchenvertrag gelten noch heute im Lande Nordrhein-Westfalen — mit Ausnahme des ehemaligen Landes Lippe — und in dem ehemals zu Preußen gehörenden Landesteil Hohenzollern des Landes Baden-Württemberg fort. Das Preußische Konkordat gilt ferner nach wie vor in den ehemals preußischen Landesteilen der Bundesländer Bremen, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein sowie in Berlin-West. Für das Saarland ist die Geltung des Preußischen Konkordats umstritten, jedoch werden seitens der katholischen Kirche (Bistum Trier) die Bestimmungen dieses Konkordats als geltend angesehen und in ständiger Verwaltungspraxis angewendet. In den ehemals preußischen Gebietsteilen des Landes Niedersachsen verlor das Preußische Konkordat durch das spätere Niedersächsische Konkordat vom 26. Februar 1965 seine Geltung. Ebenso wurde der Preußische Kirchenvertrag von 1931 durch spätere Kirchenverträge mit den Ländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hessen und Rheinland-Pfalz außer Kraft gesetzt. Auf einzelne Materien des Preußischen Konkordats, insbesondere auf dessen Bestimmungen über die Theologischen Fakultäten, wurde auch in späteren konkordatären Abmachungen der preußischen Nachfolgestaaten immer wieder Bezug genommen.

Die in Art. 6 des Preußischen Konkordats vereinbarte Regelung, nach der das Kathedralkapitel aus einer ihm vom Papst unterbreiteten Liste von drei Personen »in freier, geheimer Abstimmung den Erzbischof oder Bischof zu wählen hat«, ein Verfahren, mit dem der Heilige Stuhl sich nur unter größten Bedenken einverstanden erklärt hat, wird mit Ausnahme der im Freistaat Bayern gelegenen (Erz-)Diözesen und des Bistums Speyer, für deren Bischofsstühle dem Papst das freie Ernennungsrecht zusteht, im gesamten übrigen Bundesgebiet im wesentlichen in derselben Weise ausgeübt, wie dies für die auf dem Gebiete des ehemaligen Freistaates Preußen gelegenen (Erz-)Diözesen im Preußischen Konkordat vereinbart wurde.

Noch kurz vor der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten kamen das *Badische Konkordat* vom 12. Oktober 1932 und der diesem Konkordat korrespondierende *Badische Kirchenvertrag* vom 14. November 1932 zustande. Inhaltlich orientierten sich diese beiden badischen Staatskirchenverträge überwiegend am Preußischen Konkordat bzw. am Preußischen Kirchenvertrag. Die Schulfrage blieb nach dem Modell der beiden preußischen Staatskirchenverträge auch in den badischen Konkordatsverhandlungen ausgeklammert.

2. Ein neuer Abschnitt im Staatskirchenvertragsrecht setzte ein, als am 30. Januar 1933 *Adolf Hitler* zum Reichskanzler ernannt wurde. Als bald nach seiner Machtübernahme ließ Hitler die Absicht erkennen, mit der katholischen Kirche zu einer Vereinbarung zu kommen. Bereits am 20. Juli 1933 wurde nach ungewöhnlich kurzen Verhandlungen das Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich abgeschlossen. Bei den Verhandlungen zum Reichskonkordat konnte allerdings auf Vorarbeiten und frühere Konkordatsentwürfe zurückgegriffen werden, die bis in die Jahre 1920/1921 zurückreichten,

aber wegen der notorischen Schwäche der Weimarer Demokratie nicht in Kraft gesetzt werden konnten. Ein dem Reichskonkordat entsprechender Kirchenvertrag zwischen dem Deutschen Reich und den evangelischen Kirchen im Deutschen Reich kam nicht zustande. Nach dem Abschluß des Reichskonkordats trat auf dem Gebiete des deutschen Staatskirchenvertragsrechts ein mehr als zwei Jahrzehnte währender Stillstand ein.¹⁹

Heftig umstritten war nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem die Fortgeltung des Reichskonkordats. In dieser Frage kam es zu dem historisch bedeutsamen Konkordatsprozeß vor dem Bundesverfassungsgericht. Am 26. März 1957 stellte das Bundesverfassungsgericht im Konkordatsurteil fest, daß das Reichskonkordat durch den Zusammenbruch der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft seine Geltung nicht verloren habe. Vertragspartner sei das Deutsche Reich gewesen. Die Vertragschließenden hätten eine Dauerregelung gewollt; daher könne das Argument, das Konkordat gelte nur für die Dauer des nationalsozialistischen Systems, nicht überzeugen.²⁰

Anlaß des Konkordatsprozesses war ein Schulstreit zwischen der Bundesregierung unter Bundeskanzler *Konrad Adenauer* und der Regierung des Landes Niedersachsen. Die Bundesregierung verlangte von der Regierung des Landes Niedersachsen, daß das im Reichskonkordat festgeschriebene Konfessionsschulwesen in Niedersachsen praktiziert werden müsse. Mit diesem Antrag drang die Bundesregierung beim Bundesverfassungsgericht jedoch nicht durch. Das Bundesverfassungsgericht erklärte hierzu, daß sich die rechtliche Struktur des staatlichen Partners durch das Inkrafttreten des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland grundlegend gewandelt habe. Durch das Grundgesetz seien — im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung — die Länder zu ausschließlichen Trägern der Kulturhoheit geworden, die für den Bereich der bekennnismäßigen Gestaltung des Schulwesens nur durch die Bestimmungen der Artikel 7 und 141 des Grundgesetzes begrenzt seien. Der Annahme einer *Pflicht der Länder dem Bund gegenüber*, die Schulbestimmungen des Reichskonkordats bei ihrer Gesetzgebung zu beachten, stünden Grundentscheidungen des Grundgesetzes entgegen, die das Verhältnis von Bund und Ländern gerade in diesem Sachzusammenhang gestalteten. Diese Grundentscheidungen seien in den Artikeln 7, 30, 70 ff. GG getroffen. Der in diesem Rechtsstreit vom Bundesverfas-

¹⁹ Für die Kenntnis der Entstehungsgeschichte des Reichskonkordats sind grundlegend die beiden Quellenwerke *Alfons Kupper*, Staatliche Akten über die Reichskonkordatsverhandlungen 1933, Mainz 1969; *Ludwig Volk*, Kirchliche Akten über die Reichskonkordatsverhandlungen 1933, Mainz 1969; ferner die maßgebliche historische Darstellung von *Ludwig Volk*, Das Reichskonkordat vom 20. Juli 1933. Von den Ansätzen in der Weimarer Republik bis zur Ratifizierung am 10. September 1933, Mainz 1972. Über den nach dem Zweiten Weltkrieg einsetzenden Meinungsbildungsprozeß über die Fortgeltung der Konkordate und Kirchenverträge und insbesondere auch des Reichskonkordats vgl. *Joseph Listl*, Das Staatskirchenrecht in der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis 1963, in: Anton Rauscher (Hrsg.), Kirche und Staat in der Bundesrepublik 1949—1963, Paderborn/München/Wien/Zürich 1979, S. 32 ff.

²⁰ Das Konkordatsurteil des Bundesverfassungsgerichts ist enthalten in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 6, S. 309—367; abgedruckt auch in: Archiv für katholisches Kirchenrecht, Bd. 129 (1960), S. 164—202. Zur Frage der Fortgeltung des Reichskonkordats vgl. *Joseph Listl*, Vorbemerkung: Abschluß und Fortgeltung des Reichskonkordats, in: *ders.* (Hrsg.), Die Konkordate und Kirchenverträge (Anm. 4), Bd. 1, Erster Teil: Staatskirchenverträge mit dem Deutschen Reich und der Bundesrepublik Deutschland, A. Katholische Kirche, I. Reichskonkordat vom 20. Juli 1933 (mit reichhaltigen weiterführenden Literaturhinweisen).

sungsgericht ausgesprochenen Feststellung des rechtsgültigen Abschlusses und der Fortgeltung des Reichskonkordats vom 20. Juli 1933 kam und kommt auch in der Zukunft für das Staats- und Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland im allgemeinen und für das Staatskirchen- und Konkordatsrecht im besonderen eine große und weittragende Bedeutung zu.²¹

3. Nach dem Zweiten Weltkrieg war zunächst nicht nur die Frage der Fortgeltung des Reichskonkordats, sondern auch die Weitergeltung der während der Weimarer Zeit mit den Ländern abgeschlossenen Staatskirchenverträge umstritten und unsicher. In dem damaligen Meinungsbildungsprozeß war es von großer Bedeutung, daß die Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. Dezember 1946 in Art. 182 ausdrücklich bestimmte, daß die früher geschlossenen Staatsverträge, »insbesondere die Verträge mit den christlichen Kirchen vom 24. Januar 1925«, in Kraft blieben. Auch die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 bekannte sich zur Fortgeltung des Preußischen Konkordats und des Preußischen evangelischen Kirchenvertrags »für die Gebiete des Landes Nordrhein-Westfalen, die zum ehemaligen Preußen gehörten, als geltendes Recht«.

Von zukunftsweisender Bedeutung für die Entwicklung des Staatskirchenvertragsrechts und damit auch des gesamten Staatskirchenrechts in der Bundesrepublik Deutschland wurde die Tatsache, daß nach dem Zweiten Weltkrieg innerhalb der evangelischen Landeskirchen der Vertragsgedanke allenthalben Sympathien gewann und in steigendem Maße Zustimmung fand. So wurden im Verlaufe der fünfziger und sechziger Jahre Kirchenverträge mit den Ländern Niedersachsen (1955), Schleswig-Holstein (1957), Hessen (1960) und Rheinland-Pfalz (1962) geschlossen. 1958 und 1959 kamen zwei Kirchenverträge zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und der Lippischen Landeskirche zustande, durch die im Ergebnis der Preußische Kirchenvertrag von 1931 auch auf das Gebiet der Lippischen Landeskirche ausgedehnt wurde. Neben diesen Verträgen, die eine grundsätzliche Neuregelung des Verhältnisses zwischen dem Staat und den evangelischen Kirchen zum Gegenstand hatten, wurden seit 1949 zahlreiche weitere Abmachungen zwischen einzelnen Bundesländern und den evangelischen Landeskirchen und der katholischen Kirche zur Regelung von Einzelfragen bzw. Einzelsachbereichen abgeschlossen. Den historisch bedeutsamen Prototyp dieser neuen evangelischen Kirchenverträge, dem die übrigen evangelischen Kirchenverträge weithin nachgebildet sind, stellt der Vertrag des Landes Niedersachsen mit den Evangelischen Landeskirchen in Niedersachsen vom 19. März 1955 dar, der sog. Loccumer Vertrag, benannt nach dem ehemaligen Kloster Loccum in Niedersachsen. Kirchenpolitisch besteht die Besonderheit dieses neuen Typs der evangelischen Kirchenverträge darin, daß sie, ebenso wie die früheren bayerischen

²¹ Zum Verständnis des Sinngehalts der Schulbestimmungen des Reichskonkordats (Art. 21–24) ist das reichhaltige und wissenschaftlich bedeutsame Prozeßmaterial (zahlreiche Rechtsgutachten und Schriftsätze) zum Konkordatsprozeß vor dem Bundesverfassungsgericht von Wichtigkeit. Es ist publiziert in: Der Konkordatsprozeß. In Zusammenarbeit mit Hans Müller hrsg. von Friedrich Giese und Friedrich August Frhr. von der Heydte, 4 Teilbände, München 1957–1959; vgl. ferner Hermann Mosler, Wer ist aus dem Reichskonkordat verpflichtet?, in: Gedächtnisschrift Hans Peters, Berlin/Heidelberg/New York 1967, S. 350–374; Werner Weber, Die Reichweite der Bekenntnisschulgarantie in Artikel 23 des Reichskonkordats, in: Festschrift für Erich Ruppel, Hannover 1968, S. 354–374; abgedr. auch in: ders., Staat und Kirche in der Gegenwart. Rechtswissenschaftliche Beiträge aus vier Jahrzehnten (= Jus Ecclesiasticum, Bd. 25), Tübingen 1978, S. 287–310.

Staatskirchenverträge und im Unterschied etwa zum Preußischen Kirchenvertrag von 1931, *eine umfassendere Regelung* der den Staat und die Kirche gemeinsam betreffenden Angelegenheiten enthalten.²²

In den nach dem Zweiten Weltkrieg abgeschlossenen *evangelischen Kirchenverträgen* kommt eine neue Auffassung vom Verhältnis von Staat und Kirche zum Ausdruck, die in der Zeit der Monarchie und unter der Herrschaft des landesherrlichen Kirchenregiments bei den Vertretern des protestantischen Kirchenrechts auf entschiedene Ablehnung gestoßen war, nämlich die Vorstellung von der wesensmäßigen Unabhängigkeit der Kirche vom Staat und ihrer Gleichordnung mit dem Staat und damit letztlich notwendigerweise von der Wesensverschiedenheit des staatlichen und des kirchlichen Rechts.²³ Dieser Grundauffassung von der Wesensverschiedenheit des staatlichen und des kirchlichen Rechts, die auch von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts übernommen worden ist, erscheint eine *einseitige* Regelung der Rechtsverhältnisse zwischen Staat und Kirche durch den Staat nicht mehr angemessen.

In diesem Sinne hat *Ulrich Scheuner*, der im Jahre 1981 verstorbene große evangelische Lehrer des Staats- und Staatskirchenrechts, in seiner Würdigung des Niedersächsischen Kirchenvertrags von 1955 den »entscheidenden Grundzug« in dem sich in den fünfziger Jahren allgemein durchsetzenden Staatskirchenvertragsrecht darin erblickt, »daß beide Konfessionen nun die grundlegende Andersartigkeit und Eigenständigkeit ihres Wesens und ihres Rechts betonen und der Staat sich dazu bereit findet, das anzuerkennen und rechtlich zu gestalten, daß er sich ferner bereit findet, seine Aufsichtsrechte tatsächlich wie auch rechtlich erheblich einzuschränken, andererseits aber von der Linie des Trennungsgedankens abzugehen und ein neues Verhältnis des freundschaftlichen Zusammenwirkens mit den Kirchen zu suchen. Unabhängigkeit der beiden Partner, gegenseitige Respektierung ihrer Position und auf dieser Basis eine loyale Kooperation: das sind die Kennzeichen dieser Lösung, von der aus die Relation von Staat und Kirche einer Umformung unterzogen wird«. Auch die evangelischen Kirchen, so betont *Scheuner*, bestimmen nunmehr ihre Erscheinung vom Gedanken der vollen Freiheit von aller weltlichen Gewalt her, in Unabhängigkeit von staatlicher Anerkennung oder Verleihung. Ihre Stellung zum Staat werde daher mit den Begriffen der Selbstverwaltung und Autonomie nicht mehr ausreichend umschrieben, sondern besser mit dem Wort Eigenständigkeit bezeichnet.²⁴

Auch bezüglich ihrer Inhalte kommt den nach dem Zweiten Weltkrieg abgeschlossenen evangelischen Kirchenverträgen für die Weiterbildung und Festigung der staatskirchenrechtlichen Gesamtsituation eine grundsätzliche Bedeutung zu. Sie enthalten einerseits die klassischen Regelungsmaterien, die sich seit jeher in den Konkordaten finden, zeigen aber andererseits auch neue Perspektiven auf, die im Verhältnis zwischen der staatsunabhängigen Kirche und dem freiheitlich-demokratischen Staat Bedeutung gewinnen.²⁵ Die

²² *Ulrich Scheuner*, Die staatskirchenrechtliche Tragweite des niedersächsischen Kirchenvertrages von Kloster Loccum, in: *ders.*, Schriften (Anm. 9), S. 308; zur Zielsetzung der evangelischen Kirchenverträge vgl. auch die Ausführungen bei *Pirson*, Der Kirchenvertrag (Anm. 18), S. 177 ff.

²³ *Scheuner*, Die staatskirchenrechtliche Tragweite (Anm. 22), S. 308.

²⁴ *Scheuner*, ebenda, S. 309.

²⁵ Vgl. zum Ganzen die umfassende und detaillierte Darstellung von *Konrad Hesse*, Die Entwicklung des Staatskirchenrechts seit 1945, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, N. F., 10 (1961), S. 3–121;

Verträge gewährleisten die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Kirchen in den Schranken des für alle geltenden Gesetzes; sie enthalten Regelungen über die Kooperation zwischen Staat und Kirche, sie verbürgen den öffentlichen Status der Kirche und anerkennen — erstmals im Loccumer Kirchenvertrag von 1955 — den *Öffentlichkeitsauftrag* der Kirchen. Die früheren staatlichen Aufsichts- und Mitwirkungsrechte werden fast vollständig beseitigt. Verschiedene Formen früherer Staatsleistungen an die Kirchen werden zusammengefaßt und, versehen mit einer Gleitklausel, neu festgesetzt. Die Eigentumsverhältnisse an Kirchengebäuden sowie die Leistungs- und Baulastverpflichtungen des Staates und der politischen Gemeinden gegenüber den Kirchengemeinden werden bereinigt. Der Staat verzichtet auf überholte Patronatsrechte bei der Besetzung kirchlicher Ämter und Stellen.

Einen besonders signifikanten Ausdruck finden das neue Selbstbewußtsein der evangelischen Kirche und der neue Geist, der nach Beendigung des früheren landesherrlichen Summepiskopats und der staatlichen Kirchenhoheit nunmehr das Verhältnis von Staat und Kirche bestimmt, in der berühmten Präambel zum Niedersächsischen Kirchenvertrag von 1955. Darin wird ausdrücklich erklärt, daß die Niedersächsische Landesregierung und die verfassungsmäßigen Vertreter der Evangelischen Landeskirchen in Niedersachsen »in Übereinstimmung über den Öffentlichkeitsauftrag der Kirchen und ihre Eigenständigkeit« beschlossen haben, den früheren Preußischen Kirchenvertrag »unter Wahrung der Rechte der Kirchen im Sinne echter freiheitlicher Ordnung fortzubilden und zu einheitlicher Gestaltung des Verhältnisses des Landes zu allen Landeskirchen . . .« neu zu fassen.

Im Bereich der *katholischen Kirche* bildete die erste Vereinbarung zwischen dem Heiligen Stuhl und einem Land der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg der Vertrag über die Errichtung des Bistums Essen vom 19. Dezember 1956.

Erst nach der Klärung der Frage der Fortgeltung des Reichskonkordats durch das Konkordatsurteil des Bundesverfassungsgerichts kam es zu weiteren Länderkonkordaten und Konkordatsnovellierungen. Zehn Jahre nach dem Niedersächsischen Kirchenvertrag von Kloster Loccum konnte als paritätisches Gegenstück bzw. als korrespondierendes Konkordat zu diesem Kirchenvertrag am 26. Februar 1965 das Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Niedersachsen geschlossen werden. Dieses Konkordat wurde 1973 in seinen schulrechtlichen Bestimmungen bereits wieder novelliert. Gleichzeitig mit dem Niedersächsischen Konkordat wurde ein Ergänzungsvertrag zum Niedersächsischen Kirchenvertrag vom 19. März 1955 geschlossen.

1963 kam ein Vertrag zwischen dem Lande Hessen und den katholischen Bistümern in Hessen über vermögensrechtliche Angelegenheiten, insbesondere über Dotationen und Baulastverpflichtungen, zustande; 1973 wurde eine Vereinbarung zwischen dem Lande Hessen und den katholischen Bistümern im Lande Hessen über die Erteilung des Religionsunterrichts getroffen. 1969 wurde zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Rheinland-Pfalz aus Anlaß der Errichtung einer Erziehungswissenschaftlichen Hochschule ein Vertrag zur Neuordnung der Lehrerbildung und im Mai 1973 ein weiterer Vertrag über Fragen des Schulwesens und der Lehrerfort- und -weiterbildung geschlossen.

Auch in Berlin kam es zu Staatskirchenverträgen. Zwar nicht ihrer äußeren Form, wohl aber ihrem Inhalt nach sind die beiden Abschließenden Protokolle über Besprechungen zwischen den Vertretern des Bischöflichen Ordinariats Berlin bzw. Vertretern des Evangelischen Konsistoriums in Berlin (West) der Evangelischen Kirche in Berlin-Brandenburg und des Senats von Berlin »über die Regelung gemeinsam interessierender Fragen« vom Jahre 1970 als Staatskirchenverträge anzusehen. Zu diesen beiden Protokollen wurden 1981 und 1986 ergänzende Vereinbarungen getroffen.

Besonders zahlreich sind die Ergänzungen und Novellierungen, die das Bayerische Konkordat und der Bayerische Kirchenvertrag von 1924 in der Nachkriegszeit erfahren haben. Insbesondere gilt dies für die siebziger Jahre. Die Philosophisch-Theologische Hochschule Freising wurde aufgelöst, an den Universitäten Regensburg und Augsburg wurden Katholisch-Theologische Fakultäten errichtet.

1968 wurden das konfessionelle Schulwesen und die konfessionelle Lehrerbildung weitgehend beseitigt. 1974 wurden die Pädagogischen Hochschulen in die Universitäten integriert. Veränderungen in der Hochschulstruktur und damit auch in der Verfassung der Theologischen Fakultäten führten zu einer umfassenden Novellierung der bisherigen Bestimmungen des Bayerischen Konkordats über die Theologischen Fakultäten und zu eingehenderen Regelungen über den Status der Theologieprofessoren und des bei der Erteilung des »Nihil obstat« und im Falle einer konkordatsrechtlichen Beanstandung zu beobachtenden Verfahrens. Die Gründung der Kirchlichen Gesamthochschule Eichstätt, heute Katholische Universität Eichstätt, wurde vereinbart. Durch einen konkordatären Zusatzvertrag von 1978 wurden die Regelungen des Vertrags von 1974 über das Hochschulwesen und die Lehrerbildung ergänzt.

Zwischen dem Freistaat Bayern und der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern wurden jeweils korrespondierende Verträge geschlossen. 1967 wurde die Errichtung einer Evangelisch-Theologischen Fakultät an der Universität München vereinbart. Der Bayerische Kirchenvertrag vom 12. September 1974 über die Evangelisch-Theologischen Fakultäten, die Lehrerbildung und die Erteilung des Religionsunterrichts wurde durch eine Zusatzvereinbarung vom 20. November 1984 ergänzt.

Veränderungen im Hochschulbereich und im Bildungswesen führten auch in neuester Zeit zum Abschluß von Staatskirchenverträgen. 1984 wurde zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Nordrhein-Westfalen ein Vertrag geschlossen, der eingehende Regelungen über die Rechtsstellung der Katholisch-Theologischen Fakultäten und über die Neuordnung der Lehrerbildung enthält. Zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und den evangelischen Kirchen in diesem Land wurde ein inhaltlich weitgehend gleicher Parallelvertrag abgeschlossen.

Am 12. Februar 1985 kam zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Saarland ein Vertrag über die Ausbildung von Lehrkräften für den katholischen Religionsunterricht sowie über Regelungen von Einzelheiten bei der Erteilung des Religionsunterrichts im Saarland zustande. Wenige Tage später, am 25. Februar 1985, wurde von der Evangelischen Kirche im Rheinland und der Evangelischen Kirche der Pfalz ein korrespondierender Vertrag mit dem Saarland über die Aus- und Fortbildung von Lehrkräften für das Fach Evangelische Religion und über die Erteilung evangelischen Religionsunterrichts an den Schulen im Saarland geschlossen.

4. Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß es zu den Besonderheiten der Entwicklung des Staatskirchenvertragsrechts nach dem Zweiten Weltkrieg gehört, daß nicht nur mit der katholischen und evangelischen Kirche, sondern auch mit einigen kleineren Religionsgemeinschaften Kirchenverträge zustande gekommen sind. Hierbei geht es in aller Regel um die Festschreibung staatlicher Zahlungen und Zuschüsse an kirchliche Gemeinschaften. 1960 wurde ein Vertrag zwischen dem Land Niedersachsen und dem Landesverband der jüdischen Gemeinden von Niedersachsen über die Zahlung eines Landeszuschusses geschlossen. Dieser Vertrag wurde 1983 novelliert. Ebenso kamen 1971, 1974 und 1982 Vereinbarungen zwischen dem Vorstand der Jüdischen Gemeinde zu Berlin und dem Senat von Berlin zustande. Am 11. November 1986 wurde ein ähnlicher Vertrag zwischen dem Landesverband der Jüdischen Gemeinden im Lande Hessen und dem Land Hessen abgeschlossen, dem der Hessische Landtag am 1. Dezember 1986 in der Form des Gesetzes seine Zustimmung erteilt hat. Am 8. Juni 1970 wurde ein Vertrag zwischen dem Land Niedersachsen und der Freireligiösen Landesgemeinschaft Niedersachsen geschlossen, ebenso im Januar 1978 ein Vertrag zwischen dem Land Niedersachsen und der Evangelisch-methodistischen Kirche in Nordwestdeutschland.

5. Auch auf Bundesebene hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg das Staatskirchenvertragsrecht auf denjenigen Gebieten, auf denen der Bund hierfür eine Kompetenz besitzt, weiterentwickelt.

1957 wurde der bedeutsame Vertrag der Bundesrepublik Deutschland mit der Evangelischen Kirche über die evangelische Militärseelsorge in der Deutschen Bundeswehr abgeschlossen. 1958 kam zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Evangelischen Kirche in Deutschland und den Erzbistümern und Bistümern der katholischen Kirche im Bundesgebiet ein Abkommen über Zuschüsse zur Versorgung von heimatvertriebenen Seelsorgern, Kirchenbeamten, Kirchenangestellten und ihrer Hinterbliebenen zustande. 1965 erließ Papst Paul VI. gemäß Artikel 27 des Reichskonkordats die Statuten für die Katholische Militärseelsorge. 1965 kam es zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den katholischen Bischöfen in der Bundesrepublik Deutschland sowie zwischen der Bundesrepublik Deutschland und einer Reihe evangelischer Landeskirchen zum Abschluß von je einer Vereinbarung über die katholische und die evangelische Seelsorge im Bundesgrenzschutz. Die Fülle der nach dem Zweiten Weltkrieg auf Bundesebene und vor allem von den einzelnen Bundesländern geschlossenen Konkordate und Kirchenverträge mit den zahlreichen Änderungs- und Zusatzverträgen zeigt, daß dem Staatskirchenvertragssystem in der Rechtspraxis eine große Bedeutung zukommt.²⁶ Der Vorzug des Systems der Kirchenverträge besteht darin, daß sie keineswegs starr und unbeweglich sind. Die Konkordate und Kirchenverträge sind vielmehr im Gegenteil bei gutem Willen beider Partner in vorzüglicher Weise geeignet, sich dem ständigen Wechsel der kirchlichen, politischen und kulturellen Verhältnisse anzupassen und auf die Dauer eine freiheitliche, friedliche, vertrauensvolle und freundschaftliche Kooperation zwischen dem Staat und den Kirchen zu gewährleisten.

²⁶ Die in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Konkordate und Kirchenverträge sind mit den zugehörigen Regierungsbegründungen und weiterführenden Literaturhinweisen abgedruckt bei Listl (Hrsg.), *Die Konkordate und Kirchenverträge* (Anm. 4).