

Kirchenverträge – Undemokratische Vorzugsbehandlung?

Aspekte des Staat-Kirche-Verhältnisses in kritischer Sicht¹

von Gerhard Czermak

In: Rosemarie Will (Hrsg.), Die Privilegien der Kirchen und das Grundgesetz. 4. Berliner Gespräche über das Verhältnis von Staat, Religion und Weltanschauung – 22./23. Januar 2010, Berlin 2011, 123 S. Hier: S. 89-99

Die Gespräche wurden von der Humanistischen Union gemeinsam mit der Friedrich-Naumann-Stiftung veranstaltet.

*

Das üppige Kirchenvertragswesen ist weltweit eine Besonderheit nur der Bundesrepublik. Man hat es früher oft sogar als Systemmerkmal des deutschen Religionsverfassungsrechts verstanden. "Das staatskirchenrechtliche System des Grundgesetzes ist ein den Vertrag als Gestaltungsmittel bevorzugendes System sachlich begrenzter Kooperation..."², hat Alexander Hollerbach einmal formuliert. Dabei erwähnen weder die Weimarer Verfassung, noch das GG die Kirchenverträge bzw. Konkordate. Auch, wenn man den föderalen Charakter der Bundesrepublik berücksichtigt, gibt es selbst in traditionell stark katholisch geprägten Staaten keinen thematisch vergleichbaren Umfang an vertraglichen Regelungen. Das spricht nicht gerade für ihre Erforderlichkeit. Dies umso mehr, als sich die Verfassungsrechtler einig sind: alle Staat-Kirche-Verträge dürfen nur solche Regelungen enthalten, die der Staat auch einseitig treffen dürfte, d.h. ohne kirchliche Mitwirkung. Man fragt sich daher aus der Sicht des sich mit keiner religiös-weltanschaulichen Überzeugung identifizierenden Staates und aus der Sicht der Bürger mit anderen Grundüberzeugungen, welche guten Gründe der Staat haben sollte, die anstehenden Probleme nicht selbst in die Hand zu nehmen.

Vorgeschichte des Vertragswesens

In früheren Zeiten, die keine Religionsfreiheit in unserem Sinn kannten, hatten rechtliche Regelungen einen guten Sinn. Insbesondere seit dem Konzil von Konstanz (1414-1418) schlossen die Päpste mit Fürsten Konkordate. Da in die weltliche Ordnung kirchliche Angelegenheiten vielfach einbezogen waren, konnten die Päpste ihre Interessen, insbesondere bei der Besetzung kirchlicher Ämter und bei kirchlichen Steuern durch Verträge besser wahren. Dabei musste die Kirche den Machthabern vielfach förmliche Privilegien einräumen, um die nötigen Abweichungen vom Kirchenrecht rechtfertigen zu können. Es ging um Zuständigkeitsabgrenzungen. Die evangelischen deutschen Staaten kannten ein Staatskirchentum mit Integrierung der Kirchen und brauchten keine Verträge.

Im 19. Jh. war das erste und einzige deutsche Land, das mit dem Papst nach Wiederherstellung des (1909 aufgelösten) Kirchenstaats im Jahr 1815 ein Konkordat schloss, Bayern im

¹ Teile des folgenden Textes, insb. die Vorgeschichte des Vertragswesens, konnten bei der Veranstaltung aus Zeitgründen nicht vorgetragen werden.

² A. Hollerbach HStR Bd.6 (1989), § 138 Rn 138 = VVDStRL 26 (1968), 57/101

Jahr 1817. Der Konkordatstext war nach damaligen Verhältnissen so sehr zugunsten der katholischen Kirche ausgefallen, dass die bayerische Regierung das Konkordat zunächst geheim hielt. Eine Bekanntgabe durch die Römische Kurie entfachte einen Proteststurm insbesondere der Protestanten. Das Konkordat sah u.a. vor eine staatliche Dotation von Bischöfen und Domkapiteln (wie noch heute) und den erstaunlichen Grundsatz "Konkordatsrecht vor sonstigem Landesrecht". Allerdings stand das staatliche Religionsedikt von 1818 dennoch in erheblichem Widerspruch zum Konkordat, so dass sich der Staat je nachdem an die kirchlichen Freiheitsgarantien hielt oder die Kirche aufgrund der Staatskirchenhoheit Einschränkungen unterwarf. Alle anderen deutschen Staaten wollten generell nicht auf ihre Kirchenhoheit verzichten. In Österreich kündigte die Regierung das recht kirchengünstige Konkordat von 1855 nach Verkündung der epochalen vatikanischen Dogmen von 1870 (Unfehlbarkeit, Jurisdiktionsprimat) und hob es 1874 durch Staatsgesetz auf. An seine Stelle trat eine kirchenfreundliche staatliche Regelung. Die Konkordate mit den faschistisch-klerikalen Regimen in Italien (1929), Österreich (1933), Portugal (1940) und Spanien (1953) brachten den Kirchen große Vorteile. "Das spanische Konkordat war so prokirchlich, dass es nie vollständig angewendet werden konnte..."³.

Vertragszeitalter

In Deutschland begann ein regelrechtes Vertragszeitalter ausgerechnet zur Weimarer Zeit, als die großen Kirchen den Staat mehr oder weniger ablehnten: Denselben Staat, der ihnen erstmals in der Geschichte Religionsfreiheit mit vollem Selbstbestimmungsrecht brachte. Man hätte daher meinen können, eine vertragliche Sicherung sei jetzt nicht mehr so wichtig. Erster Vertrag war das Bayernkonkordat von 1924, das auch für die Zeit nach 1945 als Muster diente. Es war schon seinerzeit im Bayerischen Landtag wegen seiner massiven Begünstigung der kath. Kirche äußerst umstritten, und Proteste des Lehrerverbands erzwangen eine abmildernde Regierungserklärung betreffend den Gesetzesvollzug. Das Bayernkonkordat stellte nach Aussage des protestantischen Kirchenhistorikers Klaus Scholder „das günstigste Ergebnis dar, das zwischen der katholischen Kirche und einem modernen liberalen Staat je ausgehandelt wurde“.⁴ Dennoch ist es noch heute in aktualisierter Form in Kraft. Außer Bayern schlossen zur Weimarer Zeit nur noch Preußen und Baden Verträge, und zwar jeweils mit beiden Kirchen.

In dem starken Konfessionalismus der Adenauer-Ära, der nur durch Ignorierung des Grundgesetzes möglich war, wurde diese Vertragstradition 1955 mit dem berühmten evangelischen Kirchenvertrag von Loccum neu begründet. Dieser maximal kirchenfreundliche und thematisch umfassende („kodifikatorische“) Vertrag wurde Vorbild für ein sich entwickelndes weltweit einzigartig dichtes Vertragswesen. Dieses wurde nach 1989 unter massivem kirchlichem Druck aus dem Westen und mit Hilfe westlicher Juristen den neuen Bundesländern trotz ihrer völlig anderen religionssoziologischen Situation übergestülpt. Dies geschah angesichts der dortigen großen sonstigen Probleme in einer erstaunlichen Geschwindigkeit.

³ I. Ibán, in: G. Robbers (Hrsg.), Staat und Kirche in der Europäischen Union, 1995, 99/102

⁴ Scholder, Klaus, in: Denzler, Georg (Hrsg.), Kirche und Staat auf Distanz, München 1977, 102, 103.

Bereits 1993 und 1994 schlossen vier neue Bundesländer Verträge mit den evangelischen Kirchen, Brandenburg folgte 1996 und Berlin 2006. Obwohl es in den neuen Bundesländern nur sehr wenige Katholiken gibt, in Brandenburg etwa um die drei Prozent, hielt man es für nötig, Katholische Kirchenverträge bzw. Konkordate mit dem Hl. Stuhl abzuschließen. Mittlerweile wurden auch in den westlichen Ländern die allerletzten Vertragslücken fast geschlossen, zuletzt in Hamburg (2005), Baden-Württemberg (2007) und Schleswig-Holstein (2009). In den letzten Jahren wurde erstmals eine größere Zahl von Verträgen auch mit Landesverbänden des Zentralrats der Juden geschlossen, was zum Teil erhebliche innerjüdische Differenzen zur Folge hatte.

Motive zum Abschluss derartiger Verträge

Unbestreitbares *Hauptmotiv* für Kirchenverträge und Konkordate ist jedenfalls *auf kirchlicher Seite die Überzeugung, der Vertrag begründe eine besondere Bestandsfestigkeit der Regelungen*, die jeder Verfassungs- und Gesetzesnorm überlegen ist.⁵ Nur dadurch erklärt sich auch die Tatsache, dass selbst die neuesten kodifikatorischen Verträge selbstverständliche religionsverfassungsrechtliche Gewährleistungen ausdrücklich wiederholen. Worin ein solches kirchliches Misstrauensvotum begründet sein soll, ist nicht ersichtlich.

An *Einzelgesichtspunkten* hat man u.a. genannt (Hervorhebungen: Cz)

- Es geht um eine "neue Nähe von Staat und Kirche"⁶
- Gefördert wird die freiheitlich-demokratische Staatlichkeit zum "*beiderseitigen Wohl* von Staat und Kirche"
- Verträge helfen, *Konfrontationen zu vermeiden*.⁷
- Das Vertragsrecht ist Ausdruck eines "*freien und offenen politischen Lebensprozesses*", in dem die Verantwortlichkeit der Regierung der "*Sachangemessenheit von Regelungen*" den Vorzug gibt vor der "*Wahrung formaler Souveränität*".⁸
- Speziell die großen christlichen Kirchen werden mittels des Vertragskirchenrechts "*in einzigartiger, und wie wir hinzufügen dürfen, rechtlich durchaus legitimer Weise privilegiert*", erklärte 1962 Juraprofessor Grundmann und fuhr fort: Die Verträge sind Element einer "*gesunden freiheitlichen Ordnung*", lassen dabei aber doch "*den guten und wertvollen Kern des Verhältnisses 'konstantinischer Nähe' von Kirche und Staat unangetastet*".⁹
- Die Verträge werden geschlossen im "*Bewusstsein der gemeinsamen Verantwortung...und geleitet von dem Wunsche, das freundschaftliche Verhältnis zwischen Land und Landeskirchen zu festigen und zu fördern*" (Loccumer Vertrag)

⁵ So z.B. A. Hollerbach, Kirche und Recht (KuR) 1995, Nr.120, S.1/11: "zusätzliche Sicherung"; vgl. auch A. v. Campenhausen, Staatskirchenrecht, 3.A.1996,161: "Gerade diese Bindungswirkung unterscheidet den Kirchenvertrag von dem auch noch gebräuchlichen paktierten Gesetz."

⁶ K. Müller, DÖV 1955,421/422 (zum Loccumer Vertrag).

⁷ A. v. Campenhausen, Staatskirchenrecht, 3.A.1996,160.

⁸ A. Hollerbach, HStR VI (1989),S. 508.

⁹ S. Grundmann, ÖAKR 1962,281/297 bzw.263.

- Der Vertragsschluss erfolgt "in Würdigung der Bedeutung, die christlicher Glaube, kirchliches Leben und diakonischer Dienst im religiös neutralen Staat für das Gemeinwohl und den Gemeinsinn der Bürger haben" (Güstrower Vertrag).
- Es geht auch darum, die "bildungs- und kulturpolitische sowie sozial-diakonische Tätigkeit der Kirchen" zu fördern (Kirchenverträge Thüringen und Sachsen-Anhalt)
- Die Landesregierungen in den neuen Bundesländern hatten "die erklärte Absicht, die Kirchen so weit wie möglich zu ihrem Recht kommen zu lassen, ihnen auch finanziell zu helfen..., teilweise auch insgesamt ihre Position und ihr Ansehen in der Gesellschaft zu stärken". "Andererseits waren die Kirchen...an der Mitwirkung an zahlreichen staatlichen Aktivitäten interessiert."¹⁰
 - Es geht auch um den "Gesichtspunkt der förmlichen Anerkennung von Institutionen, die sich nicht dem Staat verdanken, sondern die ihr die säkulare Dimension überschreitendes Proprium haben. Das erhöht die Akzeptanz und schafft stärkere Legitimationschancen."¹¹
 - Die sehr ungünstige religionssoziologische Lage in Ostdeutschland legt folgendes Argument nahe: "Aber bedürfen nicht gerade dann, wenn volkikirchliche Strukturen zerbrochen oder nicht mehr vorhanden sind, ja im Grunde unabhängig von den Größenverhältnissen die Religionsgemeinschaften des besonderen staatlichen Schutzes, der sich aus der Gewährleistung von Religionsfreiheit und Selbstbestimmungsrecht sowie aus ihren gemeinwohlorientierten Aktivitäten legitimiert?"¹²
 - Auch ist das Vertragsrecht ein Mittel der Bewusstmachung der Eigenstaatlichkeit der Länder.
 - Es ist ein "Element der konkreten Verständigung bis ins Detail hinein".¹³
 - Auch zwingt der öffentliche Vertragsschluss zu einer klaren Entfaltung der jeweiligen Sachkonzeption, und die besonderen Förmlichkeiten haben eine "gesunde Warnfunktion".¹⁴
 - Das Vertragsrecht schützt vor der "Gefahr, mit einer noch so wohlwollenden einseitigen Regelung das Einmischungsverbot zu verletzen".¹⁵
 - Es liegt "auf der Linie neuerer Entwicklung", da Gesetzgebung heute weithin auf vorangehender Absprache beruht.¹⁶

Aus übergeordneter Sicht spricht keines dieser Motive für einen Vertragsschluss. Zudem gibt der Rechtsstaat des GG allen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften eine hervorragende verfassungsfeste Rechtsstellung und behandelt dabei alle formal gleich (Art. 4 I GG, 137 VII WRV/140 GG). Wenn gegen die gebotene Neutralität seit Jahrzehnten und auch in den neuen Bundesländern massiv verstoßen wird, ist das erst recht kein Grund, speziell die unbestrittenen Rechte der Kirchen hervorzuheben, die Bedeutung der Kirchen in der Gesellschaft positiv herauszustreichen und damit die anderer Gemeinschaften zumindest tendenzi-

¹⁰ A. Vulpius, KuR 1995 Nr.120, S. 13/15 f.

¹¹ A. Hollerbach, KuR 1995 Nr.120, S. 1/11.

¹² A. Hollerbach, ebenda S. 11 f.

¹³ jeweils ebenda S.11.

¹⁴ A. Hollerbach, HdbStKirchR Bd.1, 2.A.1994, 270.

¹⁵ A. v.Campenhausen, Staatskirchenrecht, 3.A.1996,154.

¹⁶ ebenda 155.

ell herabzustufen. Im übrigen kennt unsere Rechtsordnung andere Möglichkeiten, ggf. wirklich notwendige Einzelregelungen zu treffen.

Besonderheiten des Vertragsschlusses: rechtliche Grundproblematik und Probleme der Demokratie staatllichkeit.

Geschlossen werden die wichtigeren Verträge, besonders wenn sie mindestens teilkodifikatorischen Charakter haben, öffentlich in feierlicher Form und das unterstreicht dann die herausgehobene Bedeutung der jeweiligen Religionsgemeinschaft in Staat und Gesellschaft. Dabei ging es bisher ausschließlich um die beiden großen Kirchen und die Jüdischen Kultusgemeinden. Alle anderen bleiben, Gleichheit hin oder her, unberücksichtigt.

Rechtlich ist das Vertragsrecht vom Dualismus geprägt. Man muss unterscheiden zwischen dem Vertragsschluss als solchen und der Überführung der Verträge in staatliches Recht. Der Vertragsschluss selbst gehört nach der ganz herrschenden Meinung nicht der innerstaatlichen Ebene an, obwohl die Regelungsmaterien nur das jeweilige deutsche Territorium betreffen. Postuliert wird eine Rechtsebene, die überstaatlich sein soll, aber weder dem Europarecht noch dem Völkerrecht zugehört (wobei Letzteres bezüglich der Konkordate mit dem Hl. Stuhl streitig ist). Für eine solche spezielle Rechtsebene gibt es im Rechtswesen keinerlei Parallele und es gibt auch keinen denkbaren Rechtsgrund dafür. So liegt schon der Ausgangspunkt jeder Vertragsregelung im juristischen Nebel.

Die vertraglich fixierten Regelungen werden bei den wichtigeren Verträgen in Landesrecht (ganz ausnahmsweise Bundesrecht) transformiert, d.h. in Gesetzesform übernommen. Die Art und Weise des Vertragsschlusses und der parlamentarischen Umsetzung stellt ein erhebliches demokratisches Manko dar. Denn zunächst werden lediglich zwischen Ministerialbürokratie und Kirchenverwaltung intensive geheime Verhandlungen geführt, die so erarbeiteten Vertragsentwürfe werden jeweils intern abgesegnet und schließlich nach beidseitiger Unterzeichnung des fertigen Vertragstextes der parlamentarischen Behandlung in Form des Erlasses eines transformierenden Zustimmungsgesetzes zugeführt. Dem Parlament bleibt regelmäßig nur ein Ja oder Nein zu dem textlich bereits feststehenden Vertrag. Das brisante Verhältnis von Staat und Kirche wird der politischen Willensbildung im Parlament weitgehend entzogen und gleichzeitig vor der Öffentlichkeit abgeschirmt. Die Verträge zeichnen sich auch durch das außergewöhnliche Fehlen einer Befristung oder Kündigungsklausel aus, was die vereinbarten Privilegien zusätzlich gegen Änderungen zu Lasten der Kirche absichern soll. Bei jedem normalen öffentlichrechtlichen Vertrag ist eine Kündigung bei entsprechenden Voraussetzungen gesetzlich erlaubt und sind Befristungen üblich. Faktisch bedeutet die gesamte Vorgehensweise eine Selbstentmachtung des Parlaments. Die seltene Vertragskritik kam wegen der Geheimhaltungspolitik bisher stets zu spät, führte jedenfalls nicht zu ernsthaften parlamentarischen Auseinandersetzungen über Vertragsinhalte. Mit einer vertraglichen Regelung wird einem künftigen, anders zusammengesetzten Parlament die Änderung der einmal getroffenen Entscheidung im Hinblick auf den zu erwartenden Vorwurf des Vertragsbruchs politisch und psychologisch erschwert, obwohl jedes Parlament jedes Gesetz jederzeit ändern kann. Auf diese Weise lassen sich politische Konstellationen versteinern. Mit

dem Sinn der Demokratie und Würde des Parlaments ist das unvereinbar.¹⁷ So kommen teilweise Regelungen zustande, die einem Selbstkontrahieren nahekommen. Denn die staatlichen Verhandlungsführer sind regelmäßig kirchengeneigte Beamte.¹⁸ Instruktiv ist das Beispiel des Brandenburgischen Konkordats von 2003. Nach Abschluss der geheimen Vertragsverhandlungen erreichten erstmals Verbände von Nichtreligiösen mit substantieller Begründung eine Erörterung der Kritik im Parlament. Die Anzuhörenden hatten aber schon zeitlich keinerlei Chance, zu den ihnen vorgelegten 23 „wesentlichen Fragen“ sinnvoll Stellung zu nehmen: eine reine Alibi-Veranstaltung.

Arten inhaltlicher Vertragsbestimmungen: zusammenfassende Argumentation

Es bedarf keines Vertrages und Vertragsgesetzes, um den Staat zusätzlich auf die Selbstverständlichkeit zu verpflichten, dass er seine eigene Verfassungs- und Rechtsordnung auch gegenüber den Kirchen einhalten muss. Damit ist ein erheblicher Teil vieler Vertragstexte überflüssig und dient allenfalls dem verfassungswidrigen Motiv, die jeweilige Religionsgemeinschaft in besonderer Weise gegenüber anderen Gemeinschaften hervorzuheben. Neben dem GG trägt eine Fülle von Bundes- und Landesgesetzen den religiös-weltanschaulichen Belangen in einzelnen Aspekten Rechnung, nicht selten in ohnehin rechtlich fragwürdiger Weise zugunsten der Kirchen und zu Lasten weltanschaulicher Vereinigungen. Normale Staatsaufgaben wie das Bestattungs- oder Denkmalschutzrecht sind grundsätzlich durch normale staatliche Gesetze unter gebührender Beteiligung und Würdigung der Belange *aller* Betroffenen zu regeln. Dabei haben die Kirchen auf Grund ihrer hervorragenden organisatorischen Präsenz ohnehin starke Vorteile.

Zahlreiche Vertragsbestimmungen sind verfassungsrechtlich problematisch oder unzulässig. Das müsste vorab im Einzelfall überprüft werden, da die Vertragsgesetze nicht verfassungsfest sind. Die Parlamente wären verpflichtet, verfassungswidrige Bestimmungen von den Zustimmungsgesetzen auszunehmen und die Verträge insoweit zu ignorieren. Sehr fraglich ist z.B., ob der Staat im rein kircheninternen Bereich überhaupt Verpflichtungen übernehmen darf: etwa hinsichtlich der Kirchen- und Diözesangrenzen, Anforderungen an Geistliche und Bischöfe und in der Anstalts- und Militärseelsorge. Schon die Präambeln vieler Verträge bekunden eine besondere Nähe von Staat und Kirche, wenn etwa von gemeinsamer Verantwortung die Rede ist. Vielfach wurden staatliche finanzielle Leistungen neu begründet, sei es in Form von jährlichen Pauschalbeträgen, sei es in der teilweisen oder sogar völligen Übernahme der Besoldung von Geistlichen und Bischöfen. Da mehr als ein Drittel der Bevölkerung keiner Religionsgemeinschaft angehört, das sind etwa 28 Millionen Menschen, und der Staat für diese überhaupt nichts tut, weder finanziell, noch durch Leistungen wie Lehrstühle für humanistische Kultur und Weltanschauung oder das Angebot von vergleichbaren Verträgen, sind massive Verstöße gegen das Neutralitätsgebot offenkundig.¹⁹ Das Vertragswesen

¹⁷ Vgl. H. Weber, Grundprobleme des Staatskirchenrechts, 1970, 49 f.

¹⁸ In diesem Zusammenhang mag von Interesse sein, dass der Katholische Kirchenvertrag von Sachsen-Anhalt "rechtzeitig" noch am Tag vor der Landtagswahl im April 1998 in Kraft trat.

¹⁹ Einzuräumen ist, dass die Struktur dieser „Konfessionsfreien“ noch zu wenig erforscht ist. Ihre Grundüberzeugungen sind jedoch nur zum geringen Teil religiös. Es gibt deutliche Hinweise dafür, dass ein großer Prozent-

ist überflüssig und vielfach verfassungswidrig, das Zustandekommen und der überstaatliche Bindungszweck der Verträge einer Demokratie unwürdig und die massiven Verstöße gegen das Neutralitätsgebot ein erhebliches rechtsstaatliches Problem. Ein gutes Einvernehmen mit möglichst allen religiös-weltanschaulichen Vereinigungen erfordert keine Staat-Kirche-Verträge im bisherigen Verständnis, sondern gerechte, kooptierte und durchdachte Gesetze und lediglich ergänzend öffentlich-rechtliche Verträge nach den allgemeinen gesetzlichen Regeln.

Ausgewählte Literatur:

Anke, Hans Ulrich: Die Neubestimmung des Staat-Kirche-Verhältnisses in den neuen Ländern durch Staatskirchenverträge. Zu den Möglichkeiten und Grenzen des staatskirchenvertraglichen Gestaltungsinstruments. Tübingen 2000, 451 S. (Jus Ecclesiasticum 62);

Czermak, Gerhard: Rechtsnatur und Legitimation der Verträge zwischen Staat und Religionsgemeinschaften, Der Staat 2000, 69-85;

Ehlers, Dirk: Problemstellungen des Vertragsstaatskirchenrechts, ZevKR 2001, 286-318;

Renck, Ludwig: Bemerkungen zum Konkordat des Landes Brandenburg mit dem Hl. Stuhl, LKV 2004, 250-254;

Renck Ludwig: Der sogenannte Rang der Kirchenverträge, DÖV 1997, 929-938.

© Dr. Gerhard Czermak, Bgm.-Ebner-Str. 33, 86316 Friedberg

satz dieser Menschen durch die Aspekte metaphysikfrei, selbstbestimmt und moralbestimmt geprägt ist. Vgl. dazu http://fowid.de/fileadmin/datenarchiv/Humanisten_nach_Religionszugehoerigkeiten_2007.pdf (Forsa-Umfrage). Andererseits ist der Anteil der Nichtreligiösen bei den formellen Kirchenmitgliedern beachtlich: Nach der ALLBUS-Studie 2002 ZA Nr. 3700 glaubten 20,6% der EKD-Protestanten und 9% der Katholiken nicht an ein irgendwie geartetes höheres Wesen (vgl. das fowid-Datenarchiv, Atheistenquote – Erläut.).