

### Anspruch der russisch-orthodoxen Kirche auf Abschluss eines Staatskirchenvertrags?

Bohm, Rolfdieter; Schmidt, Ulrike

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bohm, R., & Schmidt, U. (2010). *Anspruch der russisch-orthodoxen Kirche auf Abschluss eines Staatskirchenvertrags?* (Wahlperiode Brandenburg, 5/13). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52692-0>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

## **Anspruch der russisch-orthodoxen Kirche auf Abschluss eines Staatskirchenvertrags?**

Bearbeiter: Rolfdieter Bohm, Ulrike Schmidt

Datum: 23. März 2010

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

I. Auftrag	2
II. Stellungnahme	3
1. Die maßgeblichen Regelungen	3
a) Grundgesetz	3
aa) Staatskirchenverbot	4
bb) Rechtsstatus der Religionsgemeinschaften	4
cc) Diskriminierungsverbot	6
dd) Gebot der Neutralität und der Parität	6
b) Landesverfassungsrecht	7
c) Vertragsstaatskirchenrecht	7
2. Die Voraussetzungen für die Aufnahme von Vertragsverhandlungen	9
3. Anspruch auf Abschluss eines Staatskirchenvertrages?	11
a) Die vom Land Brandenburg geschlossenen Staatskirchenverträge	12
b) Gebot der Gleichbehandlung/Parität	13
4. Zusammenfassung	15

## **I. Auftrag**

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde – vor dem Hintergrund entsprechender Anfragen aus dem Bereich der russisch-orthodoxen Kirche – gebeten, zu staatskirchenrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Zustandekommen und dem Abschluss von Kirchenverträgen Stellung zu nehmen. Im Einzelnen geht es um folgende Fragen:

1. Welche Voraussetzungen zur Aufnahme von Vertragsverhandlungen müssen gegeben sein?
2. Kann die russisch-orthodoxe Kirche aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung mit anderen Religionsgemeinschaften einen Rechtsanspruch auf einen Staatskirchenvertrag ableiten?

## II. Stellungnahme

Welche Voraussetzungen für Vertragsverhandlungen vorliegen müssen und ob speziell die russisch-orthodoxe Kirche einen Anspruch auf Abschluss eines solchen Vertrags hat, richtet sich nach dem sog. Staatskirchenrecht,<sup>1</sup> das das Verhältnis des Staates zur Religion und zu den Religionsgemeinschaften umfassend regelt. Es legt die Wirkungs- und Entfaltungsmöglichkeiten der Religion und der religiösen Organisationen in der staatlichen Rechtsordnung fest. Quellen des Staatskirchenrechts sind in erster Linie das Grundgesetz und die Landesverfassung sowie das Vertragsstaatskirchenrecht. Die für die vorliegenden Fragen wesentlichen Bestimmungen werden im Folgenden zum besseren Verständnis kurz dargestellt, bevor auf die eigentliche Fragestellung näher eingegangen wird.

### 1. Die maßgeblichen Regelungen

#### a) Grundgesetz

Ausgangspunkt ist Art. 4 GG, der in seinen Absätzen 1 und 2 ein einheitliches Grundrecht auf Religions- bzw. Glaubensfreiheit sowie auf Religionsausübungsfreiheit enthält.<sup>2</sup> Dieses Grundrecht auf Glaubensfreiheit umfasst auch die religiöse Vereinigungsfreiheit, d. h. die Freiheit, sich aus gemeinsamem Glauben zu einer Religionsgemeinschaft zusammenzuschließen und zu organisieren.<sup>3</sup> Da das Grundrecht keinem speziellen Gesetzesvorbehalt unterliegt, kann es nur zum Schutz anderer Verfassungswerte beschränkt werden.

Ergänzt wird Artikel 4 GG durch Art. 140 GG; er inkorporiert die vornehmlich institutionellen Festlegungen der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 (künftig: WRV),

---

<sup>1</sup>Teilweise wird angesichts der zunehmenden religiösen Pluralisierung auch der Begriff „Religionsverfassungsrecht“ verwandt, um auf diese Weise dem multireligiösen und multikulturellen Gemeinwesen in Deutschland Rechnung zu tragen. Zur historischen Entstehung der Terminologie vgl. z. B. v. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 4. Aufl. 2006, S. 39 f.; vgl. auch Zacharias, Staatskirchenrecht oder Religionsverfassungsrecht – ein begriffspolitischer Grundsatzstreit, DVBl 06, 558; Hense, in: Mückl (Hrsg.), Das Recht der Staatskirchenverträge – Colloquium aus Anlass des 75. Geburtstages von Alexander Hollerbach –, 2007, S. 118, insbes. Fn. 18 m.w.N. In dieser Ausarbeitung wird der herkömmliche Begriff des Staatskirchenrechts verwandt.

<sup>2</sup>Vgl. zu dieser Begrifflichkeit und zur näheren Herleitung bei Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 10. Aufl. 2009, Art. 4 GG Rn. 1. Dort wird auch näher erläutert, warum die ebenfalls in Art. 4 Abs. 1 GG genannte Gewissensfreiheit gegenüber den religiös bzw. weltanschaulich begründeten Grundrechten einer getrennten Betrachtung bedarf und daher im Folgenden nicht weiter von Bedeutung ist.

<sup>3</sup>U. a. BVerfGE 83, 341, 355; zuletzt BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2009 – 2 BvR 890/06 – („Jüdische Gemeinde Brandenburg“); Absatz-Nr. 170, ([http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20090512\\_2bvr089006.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20090512_2bvr089006.html)).

konkret die Art. 136 – 139 und 141 WRV, in das Grundgesetz.<sup>4</sup> Während den in Art. 136 WRV geregelten Differenzierungsverboten bezogen auf bürgerliche und staatsbürgerliche Rechte und Pflichten neben den Garantien des Art. 4 GG kaum zusätzliche Bedeutung zugemessen wird,<sup>5</sup> enthält Art. 137 WRV die zentralen, die Religionsgemeinschaften betreffenden organisatorischen Bestimmungen.

### **aa) Staatskirchenverbot**

Wesentliche Grundnorm ist Art. 137 Abs. 1 WRV („Es besteht keine Staatskirche“). Mit diesem Staatskirchenverbot wurde zum einen 1919 die endgültige Trennung von Staat und Kirche besiegelt. Die Freiheit des Staates von kirchlicher Bindung wurde ebenso anerkannt wie die Freiheit der Religionsgemeinschaften, vor allem der Kirchen, von staatlicher Bevormundung. Zum anderen folgt aus Art. 137 Abs. 1 WRV das Gebot der organisatorischen und inhaltlichen Trennung von Staat und Kirche. Der Staat nimmt die umfassende Verantwortung im politischen Bereich für das weltlich verstandene Gemeinwohl wahr, die Aufgaben der Kirchen sind demgegenüber geistlich-spiritueller Natur. Säkulärer Staat und Religionsgemeinschaften stehen sich als zwei voneinander getrennte Rechtssubjekte gegenüber, die nach ihrer jeweils eigenen Rechtsordnung existieren.<sup>6</sup> Dennoch berühren und überschneiden sich beide Bereiche sowohl personell als auch hinsichtlich ihrer Aufgaben in vielfältiger Weise. Art. 137 Abs. 1 WRV wird daher nicht im Sinne einer völligen Isolierung beider Bereiche voneinander, sondern im Sinne eines kooperativen Miteinanders verstanden. Das Staatskirchenverbot schließt es nicht aus, dass Aufgaben von Staat und Religionsgemeinschaften in gemeinsamer Verantwortung wahrgenommen werden; Beispiele sind etwa die Zusammenarbeit auf den gesellschaftlichen Ebenen des Erziehungswesens, des Religionsunterrichts, der Krankenpflege, der Fürsorge, der Militärseelsorge u. ä.<sup>7</sup>

### **bb) Rechtsstatus der Religionsgemeinschaften**

Art. 137 WRV gewährleistet außerdem die religiöse Vereinigungsfreiheit sowie das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften innerhalb der Schranken des geltenden Rechts und enthält im Übrigen Bestimmungen über den Rechtsstatus der Religionsge-

---

<sup>4</sup>Siehe hierzu z. B. Jarass (Fn. 2), Art. 140 GG Rn. 1; v. Campenhausen/de Wall (Fn. 1), S. 40; Jeand'Heur/Korioth, Grundzüge des Staatskirchenrechts, 2000, Rn. 60.

<sup>5</sup>Ehlers, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 140 i.V.m. Art. 136 WRV Rn. 1.

<sup>6</sup>v. Campenhausen/de Wall (Fn. 1), S. 90 f., 141; Jeand'Heur/Korioth (Fn. 4), Rn. 159 ff.

<sup>7</sup>v. Campenhausen/de Wall (Fn. 1), S. 93.

meinschaften; Art. 137 WRV konkretisiert insoweit die kollektive Dimension der Glaubensfreiheit des Art. 4 GG. Grundsätzlich erwerben die Religionsgemeinschaften die Rechtsfähigkeit nach den allgemeinen Vorschriften des bürgerlichen Rechts (Art. 137 Abs. 4 WRV). Davon zu unterscheiden sind die Religionsgemeinschaften in der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts. Gemäß Art. 137 Abs. 5 Satz 1 WRV behalten die bisher<sup>8</sup> als öffentlich-rechtliche Körperschaft organisierten Kirchen und Religionsgemeinschaften diesen Status bei. Sofern andere Religionsgemeinschaften aufgrund ihrer Verfassung und ihrer Mitgliederzahl die Gewähr für einen dauerhaften Bestand bieten, können auch diese auf Antrag den Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft erhalten.<sup>9</sup> Art. 137 Abs. 5 Satz 3 WRV erstreckt dieses Recht auch auf verbandsmäßige Zusammenschlüsse von Religionsgemeinschaften mit öffentlich-rechtlichem Körperschaftsstatus.

Der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ist allerdings nicht im herkömmlichen verwaltungs- und staatsorganisationsrechtlichen Sinne zu verstehen; es handelt sich nicht um einen mit Rechtsfähigkeit ausgestatteten Personenverband, der unter staatlicher Aufsicht Staatsaufgaben wahrnimmt. Die Kirchen nehmen gerade keine staatlichen Aufgaben wahr und sind nicht in die Staatsorganisation eingebunden. Bei Religionsgemeinschaften dient der Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts im Gegenteil dazu, ihre Eigenständigkeit und Unabhängigkeit zu unterstützen.<sup>10</sup> Der religionsrechtliche Körperschaftsstatus geht über denjenigen privatrechtlich verfasster Religionsgemeinschaften hinaus. Er bedeutet die Heraushebung gegenüber anderen Religionsgemeinschaften, weil der Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts die Überzeugung des Staates von der besonderen Wirksamkeit dieser Religionsgemeinschaft, von ihrer gewichtigen Stellung in der Gesellschaft und der sich daraus ergebenden Gewähr der Dauer zugrunde liegt. An den Status sind bestimmte hoheitliche Befugnisse geknüpft sind, wie etwa das Besteuerungsrecht und die Dienstherrenfähigkeit, aber auch Vergünstigungen bzw. Befreiungen etwa im Bereich des Steuerrechts und des Kosten- und Gebührenrechts. Diese Befugnisse und Vergünstigungen erleichtern es der Religionsgemeinschaft mit Körper-

---

<sup>8</sup>Gemeint sind die vor Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung bereits bestehenden Kirchen und Religionsgemeinschaft mit Körperschaftsstatus.

<sup>9</sup>Siehe Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV. Dieser Status ist u. a. die Voraussetzung für die Erhebung von Kirchensteuern unter Mithilfe der staatlichen Behörden. Ferner stehen einer als öffentlich-rechtliche Körperschaft organisierten Religionsgemeinschaft weitergehende Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung gegenüber ihren Mitgliedern zu, als rein privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften (sog. Rechtssetzungsgewalt). Insbesondere steht ihr eine (beamtenrechtliche) Dienstherrenfähigkeit zu. Zu dieser Thematik Art. 137 Abs. 6 WRV und bei Jarass, a. a. O. (Fn. 2), Art. 137 WRV Rn. 16 f.

<sup>10</sup>Vgl. vor allem BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2000 – 2 BvR 1500/97 – („Körperschaftsstatus der Zeugen Jehovas“), Absatz-Nr. 75 bis 77 m. w. N. ([http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20001219\\_2bvr150097.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20001219_2bvr150097.html)).

schaftsstatus, ihre Organisation und ihr Wirken nach ihrem eigenen religiösen Selbstverständnis zu gestalten und die hierfür erforderlichen Ressourcen zu erlangen.<sup>11</sup>

### **cc) Diskriminierungsverbot**

Zum Staatskirchenrecht gehören schließlich noch die religiösen Diskriminierungsverbote (Art. 3 Abs. 3,<sup>12</sup> Art. 33 Abs. 3 GG<sup>13</sup>) und die Regelungen zur Religion in der Schule (Art. 7 Abs. 2, 3 und 5, Art. 141 GG).

### **dd) Gebot der Neutralität und der Parität**

Die dargestellten Freiheiten, d. h. sowohl die individuell persönliche, als auch die gemeinschaftliche Dimension, gelten für alle Glaubensrichtungen und Weltanschauungen gleichermaßen; sie sind nicht etwa auf die christliche Religion oder gar auf die christlich-kirchliche in Form der beiden Großkirchen beschränkt. Vielmehr gilt ein umfassender Grundsatz der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates, wie er sich nicht zuletzt aus Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs. 1 WRV und Art. 136 Abs. 2 WRV<sup>14</sup> sowie aus dem Zusammenspiel mit Art. 3 Abs. 3 GG und Art. 33 Abs. 3 GG ergibt.<sup>15</sup> Der Grundsatz der Neutralität verlangt jedoch nicht, dass sich der Staat generell indifferent gegenüber der Religion zu verhalten hat. Vielmehr darf der Staat die religiösen Betätigungen einzelner Bürger und Religionsgemeinschaften durchaus fördern und auch – unter Beachtung der staatskirchenrechtlichen Gleichheit (= Parität) – religiöse Aktivitäten im staatlichen Bereich zulassen, solange er eine gleichmäßige Offenheit für religiösen Pluralismus wahrt. Demgegenüber ist es dem Staat verboten, sich mit einer Religion, einer Kirche oder einer Religionsgemeinschaft inhaltlich zu identifizieren oder den Glaubensinhalt zu bewerten oder gar zu bestimmen.<sup>16</sup> Die Grundsätze der Neutralität und Parität schließen daher

---

<sup>11</sup>BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2000 (Fn. 10), Absatz-Nr. 78 f.; v. Campenhausen/de Wall (Fn. 1), S. 130 f.

<sup>12</sup>Art. 3 Abs. 3 GG enthält ausdrückliche Diskriminierungsverbote u. a. wegen des „*Glaubens*“ und der „*religiösen [...] Anschauung*“.

<sup>13</sup>Die Regelung ist nahezu identisch mit Art. 136 Abs. 2 WRV: „*Der Genuss bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte, die Zulassung zu öffentlichen Ämtern sowie die im öffentlichen Dienst erworbenen Rechte sind unabhängig von dem religiösen Bekenntnis. Niemandem darf aus seiner Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung ein Nachteil erwachsen.*“

<sup>14</sup>Wortlaut: „*Der Genuss bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte sowie der Zulassung zu öffentlichen Ämtern sind unabhängig von dem religiösen Bekenntnis.*“

<sup>15</sup>Siehe zu diesem Grundsatz etwa bei Jarass, a. a. O. (Fn. 2), Art. 4 Rn. 4 ff. m. w. N. auf die umfassende Rechtsprechung des BVerfG, z. B. BVerfGE 93, 1, 16 ff. (sog. Kruzifix-Entscheidung) oder BVerfGE 105, 279, 294 ff. (Beschluss zu den Warnungen der Bundesregierung vor der „Osho-Bewegung“). Aus jüngerer Zeit kann noch auf den Beschluss vom 12. Mai 2009 – 2 BvR 890/06 – (Fn.3) hingewiesen werden.

<sup>16</sup>Jeand'Heur/Korioth (Fn. 4), Rn. 166 f.

Fördermaßnahmen des Staates nicht aus, gebieten aber zugleich die Beachtung strikter Gleichbehandlung.<sup>17</sup>

### **b) Landesverfassungsrecht**

Die Landesverfassung enthält in Art. 13 Abs. 1 LV inhaltsgleich mit Art. 4 GG die Verbürgung der Glaubens- und Religionsfreiheit. In Art. 13 Abs. 2 und 3 LV werden außerdem Elemente, die das Grundgesetz über die Verweisung auf die WRV regelt, ausdrücklich festgeschrieben: das Schweigerecht über die eigene religiöse Überzeugung (siehe Art. 136 Abs. 3 WRV) und die Unzulässigkeit eines Religionszwangs (siehe Art. 136 Abs. 4 WRV).

In organisationsrechtlicher Hinsicht wird Art. 13 LV durch die Art. 36 bis 38 LV ergänzt. Mit diesen Vorschriften übernimmt die Landesverfassungen im Wesentlichen die Regelungen der WRV. Ohne Korrespondenz zum Grundgesetz ist die Vorschrift des Art. 36 Abs. 3 Satz 1 LV, wonach das Land den Öffentlichkeitsauftrag der Kirchen und Religionsgemeinschaften, also deren Befugnis, das öffentliche Leben vom Standpunkt der Religion zu begleiten und zu bewerten,<sup>18</sup> ausdrücklich anerkennt.<sup>19</sup>

Die religionsverfassungsrechtlichen Bestimmungen der Landesverfassung, die dem Grundgesetz nicht widersprechen, gelten neben dem Grundgesetz. Ihre praktische Bedeutung liegt vorrangig darin, dass sie auch vor dem Landesverfassungsgericht einklagbar sind.<sup>20</sup>

### **c) Vertragsstaatskirchenrecht**

Neben dem Verfassungsrecht und den dieses Verfassungsrecht ausfüllenden einfachen Gesetzen handelt es sich bei den zwischen Staat und Kirchen bzw. Religionsgemeinschaften geschlossenen Verträgen um eine weitere Quelle des Staatskirchenrechts. Diese Verträge werden gemeinhin als Staatskirchenverträge bezeichnet. Zu ihnen gehören die Verträge mit der katholischen Kirche (genauer dem Heiligen Stuhl), die Konkordate genannt werden, die Verträge mit den evangelischen Landeskirchen (sie werden als Kirchenverträge

---

<sup>17</sup>So ausdrücklich bei Jarass, a. a. O. (Fn. 2), Art. 4 Rn. 5.

<sup>18</sup>Jeand'Heur/Korioth (Fn. 4), Rn. 64.

<sup>19</sup>Siehe hierzu näher Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, Stand Lieferung Februar 2008, Art. 36 Anm. 3.

<sup>20</sup>v. Campenhausen/de Wall (Fn. 1), S. 45 m. w. N.

ge bezeichnet) und die Verträge mit anderen Religionsgemeinschaften, wie z. B. den jüdischen Gemeinden. Bei diesen Verträgen handelt es sich nicht um privatrechtliche oder verwaltungsrechtliche Verträge, wie sie der Staat vielfach mit Verbänden oder Bürgern schließt. Verträge mit dem Heiligen Stuhl gelten als völkerrechtliche Verträge, die Kirchenverträge sind zwar, da die evangelische Kirche kein Völkerrechtssubjekt ist, keine völkerrechtlichen Verträge, werden aber als Staatsverträge behandelt. Gleiches gilt für Verträge mit anderen Religionsgemeinschaften. Das bedeutet, dass die Staatskirchenverträge nach den Regeln über Staatsverträge geschlossen werden. Die Verträge werden vom jeweiligen Gesetzgeber durch Zustimmungs- bzw. Vertragsgesetz verabschiedet und verkündet.<sup>21</sup> Damit werden sie Bestandteil des allgemeinen Rechts und ihre Anwendung für Behörden und Staatsbürger bindend.<sup>22</sup>

Kennzeichnend für die Verträge ist u. a., dass sich die Vertragspartner Staat und Kirche gleichrangig gegenüberstehen. Der Staat, der an sich das Verhältnis von weltlicher Ordnung zur Religion einseitig durch staatliches Recht regeln kann, vermeidet durch den Abschluss von Verträgen die anderenfalls bestehende Gefahr, durch einseitige Regelungen das Einmischungsverbot zu verletzen. Die Verträge haben zudem Kooperationsfunktion im Bereich der gemeinsamen Angelegenheiten, d. h. bei Aufgaben, die einerseits in die primäre Wahrnehmungskompetenz des Staates fallen, die andererseits aber ebenso die Interessensphäre der Religionsgemeinschaften berühren. Durch einen Vertrag können die Besonderheiten und Anliegen beider Seiten hinreichend berücksichtigt werden.<sup>23</sup> Schließlich dienen die Verträge auch als Instrument der staatlichen Förderung von Religionsgemeinschaften (Förderfunktion).

Die Rechtswirkung von Staatskirchenverträgen besteht in der Schaffung einer verlässlichen und dauerhaften Rechtsgrundlage für die gemeinsamen Beziehungen. Gegenüber anderen Religionsgemeinschaften wird die Stellung der beteiligten Religionsgemeinschaften dadurch verstärkt, dass die vertraglich gewährleisteten Rechte der jeweiligen Religionsgemeinschaft vom Staat nicht einseitig aufgehoben werden können.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup>Soweit durch die Verträge Leistungen des Landes an die Religionsgemeinschaft aufgehoben oder geändert werden, schreibt Art. 37 Abs. 2 Satz 2 LV ausdrücklich die Zustimmung des Landtags durch Gesetz vor.

<sup>22</sup>Jeand'Heur/Korioth (Fn. 4), Rn. 68, 282; v. Campenhausen/de Wall (Fn. 1), S. 142;

<sup>23</sup>Jeand'Heur/Korioth (Fn. 4), Rn. 289 f.; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 140 Rn. 49; Anke, Die Neubestimmung des Staat-Kirche-Verhältnisses in den neuen Ländern durch Staatskirchenverträge, 1999, S. 35; Heckel, Zur Zukunftsfähigkeit des deutschen „Staatskirchenrechts“ oder „Religionsverfassungsrechts“? AöR 134 (2009), S. 309, 373.

<sup>24</sup>BVerfGE 19, 1, 12; ausführlich zur Absicherungsfunktion von Staatskirchenverträgen Anke (Fn. 23), S. 68 ff.

Verträge des Staates mit Religionsgemeinschaften sind im Übrigen kein Vorrecht der großen christlichen Kirchen. Die Länder haben auch mit einer Vielzahl kleinerer Religionsgemeinschaften Verträge abgeschlossen. Zu nennen sind insbesondere die Verträge mit jüdischen Gemeinden. Daneben gibt es Vereinbarungen einzelner Bundesländer etwa mit der Freireligiösen Landesgemeinschaft Niedersachsen, der Evangelisch-methodistischen Kirche in Nordwestdeutschland, der Altkatholischen Kirche in Bayern und der Griechisch-Orthodoxen Metropolie von Deutschland.<sup>25</sup> Der Freistaat Bayern hat außerdem eine Vereinbarung mit der russisch-orthodoxen Diözese des orthodoxen Bischofs von Berlin und Deutschland über die Pauschalvergütung für die Erteilung des Religionsunterrichts geschlossen.<sup>26</sup>

## **2. Die Voraussetzungen für die Aufnahme von Vertragsverhandlungen**

Weder das Grundgesetz noch die Landesverfassung enthalten ausdrückliche Regelungen über die Voraussetzungen, die eine Religionsgemeinschaft erfüllen muss, um als Vertragspartner eines Staatskirchenvertrags in Betracht zu kommen. Allerdings sind die bisher bestehenden Staatskirchenverträge – soweit ersichtlich – ausnahmslos mit Gemeinschaften geschlossen worden, denen der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zuvor zuerkannt worden war.<sup>27</sup> Aus dieser Verwaltungspraxis könnte geschlossen werden, dass der Körperschaftsstatus eine zwingende Voraussetzung für den Abschluss eines Staatskirchenvertrags ist. Dafür könnte insbesondere sprechen, dass der Körperschaftsstatus als Zeichen einer besonderen Verbundenheit und Nähe zum Staat angesehen wird, aus dem auf eine besondere Staatsloyalität geschlossen werden kann.<sup>28</sup> Zudem müssen Religionsgemeinschaften, die den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts anstreben, die Gewähr ihrer Dauerhaftigkeit und einer gewissen gesellschaftlichen Wirksamkeit bieten. Wegen der mit dem Körperschaftsstatus verbundenen hoheitlichen Befugnisse gegenüber Mitgliedern und Dritten muss der Staat zudem zu der Einschätzung gelangen,

---

<sup>25</sup>Vgl. zu diesen Vereinbarungen die Hinweise bei v. Campenhausen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 140 Rn. 75, insbes. Fußnoten 117, 118.

<sup>26</sup>v. Campenhausen (Fn. 25), Art. 140 Rn. 75, Fußnote 118.

<sup>27</sup>de Wall, Die Zukunft des Islam in der staatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland und Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten im Auftrag des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags NRW, Dezember 2004, S. 13 (<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMI13-1179.pdf>).

<sup>28</sup>In seiner Entscheidung zum Körperschaftsstatus der Zeugen Jehovas hat das BVerfG allerdings festgehalten, dass die Gewährung der Körperschaftsrechte weder Staatsloyalität noch Kooperationsbereitschaft der beantragenden Religionsgemeinschaft voraussetzt, Urteil vom 19. Dezember 2000 (Fn. 10), Absatz-Nr. 92 ff, 95.

dass sich eine den Körperschaftsstatus anstrebende Religionsgemeinschaft rechtstreu verhalten wird, dass sie die fundamentalen Verfassungsprinzipien des Art. 79 Abs. 3 GG einhalten, die Grundrechte Dritter beachten und die Grundprinzipien des freiheitlichen Religions- und Staatskirchenrechts nicht gefährden wird.<sup>29</sup>

Es ist fraglich, ob auch für den Abschluss eines Staatskirchenvertrags diese Anforderungen zwingend erfüllt sein müssen. Denn entscheidend ist insoweit vorrangig die Vertragsfähigkeit einer Religionsgemeinschaft. Diese setzt sicherlich ebenfalls voraus, dass eine Religionsgemeinschaft die Gewähr für ihr dauerhaftes Bestehen bietet; bei den übrigen Kriterien dürfte es aber auf den jeweiligen Inhalt des Vertrags ankommen, ob bzw. bis zu welchem Grad welche Voraussetzungen vorliegen müssen. Selbst wenn man aber an einen Vertragsabschluss dieselben Anforderungen stellen würde wie an die Verleihung des Körperschaftsstatus, so ist doch nicht ausgeschlossen, dass diese Anforderungen auch von Religionsgemeinschaften in privater Rechtsform erfüllt werden. Außerdem dürfte es mit dem Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften schwerlich zu vereinbaren sein, sie vor Abschluss eines Staatsvertrags in den Körperschaftsstatus zu zwingen, wenn der Vertragsinhalt hierfür keinen Anlass gibt.<sup>30</sup>

Allerdings kann mit einer privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaft kein „Vollvertrag“ vereinbart werden. Unzulässig wären Materien, die unmittelbar mit dem Körperschaftsstatus zusammenhängen, wie die Erhebung der Kirchensteuer oder die Erhebung und Beitreibung von Kosten und Gebühren. Demgegenüber erscheint es nicht ausgeschlossen, vertragliche Vereinbarungen etwa über die Theologenausbildung, die Seelsorge, den Schutz von Feiertagen oder auch die Zuwendung staatlicher Fördermittel für die gemeinwohlfördernde Tätigkeit einer Religionsgemeinschaft zu schließen.

Dass Staatskirchenverträge nur mit Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus geschlossen werden können, könnte gleichwohl daraus folgen, dass die Staatskirchenverträge den Staatsverträgen vergleichbar sind, die eher dem Rechtskreis des öffentlichen Rechts zuzuordnen sind. Dagegen spricht jedoch, dass der Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften gerade nicht im staatsorganisatorischen Sinne zu verstehen ist, sondern dass es sich dabei um einen Status eigener Art handelt, dessen Zweck es ist, die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit einer Religionsgemeinschaft zu unterstützen. Die

---

<sup>29</sup>Vgl. zu den Anforderungen im Einzelnen BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2000 (Fn. 10), Absatz-Nr. 91 ff.

<sup>30</sup>Zum Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften bei der Wahl ihrer Rechtsstatus s. a. Hoffmann, Die Religionsverfassung des Grundgesetzes im Zusammentreffen mit dem Islam, ZG 2000, 201, 212.

Religionsgemeinschaften mit Körperschaftsstatus bleiben überdies – im Unterschied zu „normalen“ Körperschaften des öffentlichen Rechts – in gleichem Umfang grundrechtsfähig wie Religionsgemeinschaften in privatrechtlicher Rechtsform und stehen dem Staat weiterhin als Teil der Gesellschaft gegenüber.<sup>31</sup>

Festhalten lässt sich somit, dass der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht zwingende Voraussetzung für den Abschluss eines Staatsvertrags sein dürfte, solange sich der Vertrag auf die Regelung von Materien beschränkt, die den Körperschaftsstatus der beteiligten Religionsgemeinschaft nicht voraussetzen. Allerdings sollte die Religionsgemeinschaft Gewähr für ihre Dauerhaftigkeit bieten und rechtsfähig oder zumindest so organisiert sein, dass die für sie Handelnden erkennbar vertretungsbefugt sind.<sup>32</sup> Abschließend brauchen diese Fragen an dieser Stelle jedoch nicht geklärt zu werden, da die russisch-orthodoxe Kirche eine anerkannte Körperschaft des öffentlichen Rechts ist.<sup>33</sup> Die Frage ihrer Vertragsfähigkeit stellt sich daher nicht. Der Abschluss eines Staatskirchenvertrags mit der russisch-orthodoxen Kirche wäre daher zulässig.

### **3. Anspruch auf Abschluss eines Staatskirchenvertrages?**

Im Zivilrecht gilt der Grundsatz der Privatautonomie, der es jedermann freistellt zu entscheiden, ob er überhaupt einen Vertrag abschließen will, mit wem dies geschehen und mit welchem Inhalt der Vertrag geschlossen werden soll.<sup>34</sup> Dieses Prinzip der Vertragsfreiheit gilt grundsätzlich auch im Bereich von Staatsverträgen und damit auch für Staatskirchenverträge. Somit steht es dem Land Brandenburg prinzipiell frei zu entscheiden, ob und, wenn ja, mit welchen Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften Staatskirchenverträge geschlossen werden sollen, und schließlich, welche konkreten Inhalte diese Vertragswerke haben sollen.

---

<sup>31</sup>BVerfG, Urteil vom 19. Dezember 2000 (Fn. 10), Absatz-Nr. 75 f.

<sup>32</sup>Vgl. zu diesen Voraussetzungen und zum Erfordernis des Körperschaftsstatus ausführlich de Wall, Die Zukunft des Islam ... (Fn. 27), S. 9 ff.

<sup>33</sup>Die Gemeinde der Russisch-Orthodoxen Kirche des Heiligen Alexander Newskij zu Potsdam gehört zur Berliner Diözese der Russisch-Orthodoxen Kirche des Moskauer Patriarchats. Mit Urkunde vom 9. Dezember 2004 verlieh das MWFK der Berliner Diözese die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Der Potsdamer Gemeinde wurde diese Eigenschaft mit Schreiben des Ministeriums vom selben Tag bescheinigt und zugleich bestätigt, dass nach der Satzung der Diözese die örtlichen Gemeinden ihrerseits rechtsfähige Untereinheiten der Diözese sind und sie damit am Status der öffentlich-rechtlichen Körperschaft der Diözese teilhaben.

<sup>34</sup>So ausdrücklich z. B. Jarass a. a. O. (Fn. 2), Art. 2 Rn. 4.

Gleichwohl könnte sich ein Anspruch der russisch-orthodoxen Kirche auf Abschluss eines Staatskirchenvertrags ergeben, wenn eine Verweigerung des Staates den Grundsatz der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates und das daraus resultierende Recht der russisch-orthodoxen Kirche auf Gleichbehandlung mit anderen Religionsgemeinschaften verletzen würde.<sup>35</sup> Von Interesse ist daher zunächst die Frage, mit welchen Kirchen und Religionsgemeinschaften das Land Brandenburg bereits Staatsverträge abgeschlossen hat, bevor sodann auf die Frage der Gleichbehandlung eingegangen wird.

### **a) Die vom Land Brandenburg geschlossenen Staatskirchenverträge**

Das Land Brandenburg hat inzwischen folgende Staatskirchenverträge mit den beiden Großkirchen geschlossen.

- Vertrag vom 13. April 1994 zwischen dem Heiligen Stuhl und den Ländern Brandenburg, Sachsen-Anhalt sowie dem Freistaat Sachsen über die Errichtung des Bistums Magdeburg,<sup>36</sup>
- Vertrag vom 4. Mai 1994 zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Brandenburg sowie dem Freistaat Sachsen über die Errichtung des Bistums Görlitz,<sup>37</sup>
- Vertrag vom 8. November 1996 zwischen dem Land Brandenburg und den evangelischen Landeskirchen in Brandenburg (Evangelischer Kirchenvertrag Brandenburg);<sup>38</sup> dieser Vertrag regelt die grundlegenden Rechtsverhältnisse zwischen der (evangelischen) Kirche und dem Land, insbesondere Fragen der Rechtsstellung, des Religionsunterrichts, der Mitwirkung des Landes an der Kirchensteuererhebung und der Theologenausbildung,
- Vertrag vom 12. November 2003 zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Brandenburg, der die grundlegenden Rechtsbeziehungen zwischen dem Land und der katholischen Kirche regelt.<sup>39</sup>

Mit der „Jüdischen Gemeinde – Land Brandenburg“ wurde am 11. Januar 2005 ein entsprechender Vertrag geschlossen.<sup>40</sup> Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht mit Be-

---

<sup>35</sup>Im Zivilrecht spricht man dann von Kontrahierungszwang.

<sup>36</sup>GVBl. 1994 I S. 202, in Kraft getreten am 8. Juli 1994 (GVBl. 1997 I S. 101).

<sup>37</sup>GVBl. 1994 I S. 214, in Kraft getreten am 8. Juli 1994 (GVBl. 1997 I S. 100).

<sup>38</sup>GVBl. 1997 I S. 4, 13, in Kraft getreten am 28. März 1997 (GVBl. 1997 I S. 62).

<sup>39</sup>GVBl. 2004 I S. 223, in Kraft getreten am 26. Mai 2004 (GVBl. 2004 I S. 390).

<sup>40</sup>GVBl. 2005 I S. 158, in Kraft getreten am 18. Mai 2005 (GVBl. 2005 I S. 206).

schluss vom 12. Mai 2009 das Gesetz und damit den Vertrag für teilweise verfassungswidrig und nichtig erklärt.<sup>41</sup>

### **b) Gebot der Gleichbehandlung/Parität**

Das Paritätsgebot schließt die Ungleichbehandlung bestimmter Religionen oder Bekenntnisse aus, sofern sie nicht durch tatsächliche Ungleichheit geboten oder durch sachliche Gründe gerechtfertigt ist. Liegen danach zwei im Wesentlichen gleiche Sachverhalte vor und werden beide Sachverhalte dennoch ungleich behandelt, so ist dies nur zulässig, wenn es für die Ungleichbehandlung einen sachlichen Grund gibt. Ein solcher müsste sich aus den Normen und Grundsätzen des Staatskirchenrechts ergeben; er darf insbesondere nicht auf bestimmten Glaubensinhalten beruhen. Unzulässig ist auch eine Bevorzugung der beiden großen Kirchen gegenüber anderen Religionsgemeinschaften allein wegen ihrer traditionellen Bedeutung.<sup>42</sup> Allerdings können Größe, soziale Bedeutung und der Grad der öffentlichen Wirksamkeit einer Religionsgemeinschaft die unterschiedliche Behandlung ansonsten gleicher Sachverhalte rechtfertigen.<sup>43</sup>

Es fragt sich zunächst, ob überhaupt eine Ungleichbehandlung vorliegt, wenn mit evangelischer und katholischer Kirche sowie der jüdischen Gemeinde Staatskirchenverträge geschlossen werden, mit der russisch-orthodoxen Kirche dagegen nicht. Denn für die in den Staatskirchenverträgen gewährten Vergünstigungen und Kooperationsvereinbarungen bedarf es nicht unbedingt eines staatskirchenrechtlichen Vertrags. Vielfach ergeben sich die Vergünstigungen unmittelbar aus den Gesetzen (z. B. die Freistellung von Auszubildenden und Arbeitnehmern von der Arbeit an Feiertagen aus dem Feiertagsgesetz, die Errichtung von Schulen und Einrichtungen der Kinderbetreuung und Weiterbildung aus dem Schulgesetz, dem Kindertagesstättengesetz und dem Gesetz zur Regelung und Förderung der Weiterbildung im Land Brandenburg, die Beachtung religiöser Speisevorschriften in Justizvollzugsanstalten aus dem Strafvollzugsgesetz). Ansonsten lassen sich auch Regelungen in Form von Verwaltungsakten oder Verwaltungsvereinbarungen treffen, so dass dem Staatskirchenvertrag nicht zwingend eine eigene konstitutive Wirkung zukommt. Im Ergebnis kann so durch Nutzung dieser anderen rechtlichen Handlungsformen eine Ungleichbehandlung vermieden werden.

---

<sup>41</sup>Siehe Beschluss des BVerfG vom 12. Mai 2009 (Fn. 3).

<sup>42</sup>BVerfGE 19, 1, 11 f.; v. Campenhausen/de Wall (Fn. 1), S. 92.

<sup>43</sup>Jeand'Heur/Koriath (Fn. 4), Rn. 169.

Dementsprechend wird sowohl vom Bundesverfassungsgericht als auch – soweit ersichtlich einhellig – von der Literatur vertreten, dass es dem Staat frei steht, ob er Verträge mit Religionsgemeinschaften abschließt oder nicht.<sup>44</sup> Der Gleichheitsgrundsatz verpflichte ihn zwar dazu, dass er den Religionsgemeinschaften, mit denen er keinen Staatsvertrag eingeht, in sachgemäßer Würdigung gleichwertige Rechte durch staatliche Rechtsnormen und ggf. Einzelmaßnahmen einräume.<sup>45</sup> Der Abschluss eines Staatsvertrages sei demgegenüber eine Frage der politischen Opportunität, die sich an den werthaltigen Zielvorstellungen und tatsächlichen Bedürfnissen sowohl der Gesamtgesellschaft als auch der religiösen Kräfte orientieren solle.<sup>46</sup>

Aber auch wenn man dem Staatskirchenvertrag eine eigene, über die reine Formalie hinausgehende Bedeutung beimisst, weil die Stellung einer Kirche wegen des nur beidseitig aufhebbaren Staatsvertrags gestärkt wird,<sup>47</sup> dürfte es durch hinreichende sachliche Gründe gerechtfertigt sein, mit der russisch-orthodoxen Kirche keinen Staatskirchenvertrag zu schließen. Im Verhältnis zu den beiden großen christlichen Kirchen erscheint eine Unterscheidung bereits aufgrund der Größe gerechtfertigt. Auch in ihrer sozialen Bedeutung und dem Grad ihrer öffentlichen Wirksamkeit unterscheiden sich beide Kirchen deutlich von der russisch-orthodoxen Kirche.

Im Vergleich zur jüdischen Gemeinde lässt sich das Kriterium der Größe demgegenüber nicht ohne Weiteres heranziehen. Die russisch-orthodoxe Kirche unterhält in Brandenburg drei Gemeinden; in Gesamtdeutschland betreut sie rund 190.000 Gläubige.<sup>48</sup> Unter dem Dach des Zentralrats der Juden sind 23 Landesverbände mit insgesamt 107 jüdischen Gemeinden (davon sieben in Brandenburg) und ca. 106.000 Mitgliedern organisiert.<sup>49</sup> Die Jüdische Gemeinde in Brandenburg hatte im Jahr 2008 1390 Mitglieder.<sup>50</sup> Die Zahl der Mitglieder der russisch-orthodoxen Kirche in Brandenburg ist nicht bekannt, es ist jedoch

---

<sup>44</sup>BVerfGE 19, 1, 12; Jeand'Heur/Koriath (Fn. 4), Rn. 274; v. Campenhausen (Fn. 25), Art. 140 Rn. 46; Morlok (Fn. 23), Art. 140 Rn. 50; Walter, Religionsverfassungsrecht in vergleichender und internationaler Perspektive, 2006, S. 605; Mikat, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, Bd. 2, 2. Aufl. 1995, § 29, Rn. 33; Anke (Fn. 23), S. 352.

<sup>45</sup>Jeand'Heur/Koriath (Fn. 4), Rn. 274.

<sup>46</sup>Mikat (Fn. 44), § 29 Rn. 33.

<sup>47</sup>So auch BVerfGE 19, 1, 12.

<sup>48</sup>So die Ausführungen im Online-Lexikon Wikipedia, ([http://de.wikipedia.org/wiki/Berliner\\_Di%C3%B6zese\\_der\\_Russischen\\_Orthodoxen\\_Kirche](http://de.wikipedia.org/wiki/Berliner_Di%C3%B6zese_der_Russischen_Orthodoxen_Kirche)), Stand 10. März 2010.

<sup>49</sup>Angaben des Zentralrats der Juden unter <http://www.zentralratdjuden.de/de/topic/5.html> [Stand 18. März 2010].

<sup>50</sup>Beschluss des BVerfG vom 12. Mai 2009 (Fn. 3), Absatz-Nr. 3.

zu vermuten, dass sie nicht unter derjenigen der jüdischen Gemeinde liegt. Wegen der Vertreibung und Ermordung der Juden in Deutschland wäre es allerdings ein äußerst fragwürdiges Argument, wenn sich die russisch-orthodoxe Kirche als Grund für eine Gleichbehandlung ausgerechnet auf die Mitgliederzahl berufen könnte. Im Gegenteil ist die Heraushebung der jüdischen Gemeinde gegenüber anderen, von der Größe her vergleichbaren Religionsgemeinschaften angesichts der besonderen historischen Umstände und Erfahrungen naheliegend, wenn nicht sogar geboten. Schließlich wird mit einem Staatskirchenvertrag auch die besondere Stellung der jüdischen Gemeinden in der Gesellschaft und im öffentlichen Diskurs gewürdigt.

#### **4. Zusammenfassung**

Voraussetzung für den Abschluss eines Staatskirchenvertrags mit einer Religionsgemeinschaft ist, dass diese rechtsfähig oder jedenfalls so organisiert ist, dass die für sie Handelnden erkennbar vertretungsbefugt sind. Die Religionsgemeinschaft sollte zudem die Gewähr für ihre Dauerhaftigkeit bieten. Dagegen dürfte es für den Abschluss eines Staatsvertrags nicht erforderlich sein, dass die Religionsgemeinschaft den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts besitzt, solange sich der Vertrag auf die Regelung von Materien beschränkt, die den Körperschaftsstatus der beteiligten Religionsgemeinschaft nicht voraussetzen.

Das Land Brandenburg hat bislang mit den beiden christlichen Großkirchen und der jüdischen Gemeinde Staatskirchenverträge geschlossen. Die russisch-orthodoxe Kirche kann hieraus keinen Anspruch auf Abschluss eines Staatskirchenvertrags mit dem Land Brandenburg herleiten. Sie kann sich insbesondere nicht auf das Gleichbehandlungsgebot berufen, da materielle Ungleichbehandlungen zu den Kirchen und zur jüdischen Gemeinde – so sie denn bestehen – auch auf andere Weise, etwa durch gesetzliche Bestimmungen, Verwaltungsakt oder sonstige Vereinbarungen ausgeglichen werden könnten und ggf. im Einzelfall auch müssten. Mit der Rechtsform des Staatskirchenvertrags sind keine so wesentlichen Vorteile verbunden, dass daraus eine verfassungsrechtlich bedenkliche Ungleichbehandlung abzuleiten wäre. Vielmehr steht es im Belieben des Staates, ob und mit welcher Religionsgemeinschaft er einen Staatskirchenvertrag abschließen will. Im Übrigen lägen angesichts der Größe der beiden christlichen Kirchen und der besonderen Stellung der jüdischen Gemeinde hinreichende Gründe vor, um eine Ungleichbehandlung bei der Wahl der Rechtsform zu rechtfertigen.

Der Abschluss eines Staatskirchenvertrags mit der russisch-orthodoxen Kirche ist allerdings auch nicht ausgeschlossen.

gez. Rolfdieter Bohm

gez. Ulrike Schmidt