

Axel Vulpius und Christian Hillgruber

**Kommentar
zu den Staatskirchenverträgen
der neuen Länder**



Duncker & Humblot · Berlin

Axel Vulpius (†) und Christian Hillgruber

Kommentar zu den Staatskirchenverträgen
der neuen Länder

Axel Vulpius (†) und Christian Hillgruber

Kommentar
zu den Staatskirchenverträgen
der neuen Länder



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2023 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimplar
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISBN 978-3-428-18249-7 (Print)
ISBN 978-3-428-58249-5 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Verträge der sog. neuen Länder mit den evangelischen Landeskirchen, dem Heiligen Stuhl sowie den jüdischen Gemeinden aus den 1990er und 2000er Jahren stellen gewissermaßen die staatskirchenrechtlichen Verträge „der dritten Generation“ dar – nach den noch in der Zeit der Weimarer Republik und dann den in der frühen Bundesrepublik geschlossenen Verträgen.

Den Auftakt in dieser jüngsten Vertragsgeneration bildete der Wittenberger Vertrag vom 15. September 1993, der – stil- wie inhaltsprägend – als Blaupause für alle weiteren Verträge dienen sollte. In seiner Bedeutung ist er daher kaum zu überschätzen und daher nicht ganz zu Unrecht als das „Loccum für die neuen Bundesländer“¹ apostrophiert worden – in Anspielung auf den am 19. März 1955 in Loccum zwischen dem Land Niedersachsen und den evangelischen Landeskirchen in Niedersachsen geschlossenen Vertrag, der in gleicher Weise für die Verträge der zweiten Generation den Ton gesetzt hatte.

Es unterliegt daher keinem Zweifel, dass der Wittenberger Vertrag und die auf ihm als Grundstock basierenden weiteren Verträge eine Kommentierung verdienen. Die Pläne dazu reichen mehr als 25 Jahre zurück. Damals schlug Konsistorialpräsident Dr. Hartmut Johnsen, der Verhandlungsführer auf kirchlicher Seite, dem Verhandlungsführer auf Seiten des Landes Sachsen-Anhalt und Mitautor dieses Kommentars, Herrn Ministerialdirigent a.D. Dr. Axel Vulpius (†), einen solchen Kommentar unter besonderer Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte vor. Der Verwirklichung des Projekts standen zunächst der viel zu frühe Tod des spiritus rector 2005, sodann weitere Hindernisse im Wege.

Nun konnte das Werk endlich – ungeachtet mancher ihm sicherlich noch anhaftenden Unvollkommenheiten – abgeschlossen werden. Dabei wurden allerdings die Verträge mit den Jüdischen Gemeinden ausgeklammert; sie weisen – Instrument auch der Wiedergutmachung für schwerstes erlittenes Unrecht – zahlreiche Eigenheiten auf und bedürfen daher eigenständiger und besonderer Behandlung.

Der vorliegende Kommentar möchte einen Beitrag zur Pflege des in seiner Bedeutung teils über-, teils unterschätzten Vertragsstaatskirchenrechts leisten. Kommentiert wird in erster Linie der Wittenberger Vertrag – die inhaltlich vergleichbaren Bestimmungen der übrigen evangelischen und katholischen Verträge, jeweils chronologisch geordnet, werden lediglich mitkommentiert, soweit es Abweichungen oder

¹ *Hermann Weber*, Der Wittenberger Vertrag – Ein Loccum für die neuen Bundesländer?, NVwZ 1994, 759.

Ergänzungen gibt. Eine vorangestellte Synopse erleichtert das Auffinden der jeweils einschlägigen Regelungen.

Auch wenn die Entstehungsgeschichte – dreißig Jahre nach Abschluss des Wittenberger Vertrages – in ihrer Bedeutung in den Hintergrund gerückt sein mag, so ist sie doch nicht irrelevant und wird daher überwiegend berücksichtigt.

Eine Einleitung widmet sich allgemeinen Fragen einer vertraglichen Regelung des Staat-Kirche-Verhältnisses.

Leider konnte die Publikation des Kommentars nicht mehr zu Lebzeiten von Axel Vulpus erfolgen. So dient er nun – als geistiges Vermächtnis – seinem ehrenden Andenken.

Besonderer Dank gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts für Kirchenrecht der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, insbesondere Tim Weyersberg, Antonia von Strachwitz, Ann Kathrin Schnieders und Sophie Platz, für ihre ebenso umsichtige wie sorgfältige Mitarbeit und Redaktion.

Bonn, im März 2023

Christian Hillgruber

Inhaltsverzeichnis

Synopse der Vertragsbestimmungen	9
Fundstellen der Regierungsbegründungen	13
Einleitung: Allgemeine Rechtsfragen im Hinblick auf vertragliche Regelungen des Staat-Kirche-Verhältnisses (<i>Hillgruber</i>)	15
Präambel – 1. Anstrich (<i>Hillgruber</i>)	51
Präambel – 2. Anstrich (<i>Hillgruber</i>)	59
Präambel – 3. Anstrich (<i>Vulpinus</i>)	67
Präambel – 4. Anstrich (<i>Vulpinus</i>)	87
Artikel 1 – Glaubensfreiheit und Eigenständigkeit (<i>Hillgruber</i>)	105
Artikel 2 – Zusammenwirken (<i>Vulpinus</i>)	115
Artikel 3 – Staatliche Theologenausbildung (<i>Hillgruber</i>)	167
Artikel 4 – Kirchliche Hochschulen (<i>Hillgruber</i>)	195
Artikel 5 – Religionsunterricht (<i>Hillgruber</i>)	211
Artikel 6 – Kirchliche Schulen (<i>Hillgruber</i>)	251
Artikel 7 – Schutz des Kirchenvermögens (<i>Vulpinus</i>)	267
Artikel 8 – Kirchliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen (<i>Vulpinus</i>)	295
Artikel 9 – Widmungsgarantie und Kirchengebäude (<i>Vulpinus</i>)	367
Artikel 10 – Denkmalpflege (<i>Vulpinus</i>)	395
Artikel 11 – Patronatswesen (<i>Vulpinus</i>)	425
Artikel 12 – Anstaltsseelsorge (<i>Hillgruber</i>)	451
Artikel 13 – Staatsleistung (<i>Hillgruber</i>)	507
Artikel 14 – Kirchensteuer/Artikel 15 – Verwaltung der Kirchensteuer (<i>Hillgruber</i>)	545
Artikel 16 – Spenden und Sammlungen (<i>Hillgruber</i>)	575
Artikel 17 – Gebühren (<i>Vulpinus</i>)	587
Artikel 18 – Diakonie und Bildungseinrichtungen (<i>Hillgruber</i>)	605
Artikel 19 – Feiertagsschutz (<i>Vulpinus</i>)	629

Artikel 20 – Seelsorgegeheimnis (<i>Hillgruber</i>)	655
Artikel 21 – Friedhöfe (<i>Vulpinus</i>)	671
Artikel 22 – Rundfunk (<i>Vulpinus</i>)	699
Artikel 23 – Meldewesen (<i>Hillgruber</i>)	737
Artikel 24 – Kirchliche Gerichtsbarkeit (<i>Hillgruber</i>)	751
Artikel 25 – Parität (<i>Vulpinus</i>)	757
Artikel 26 – Freundschaftsklausel (<i>Hillgruber</i>)	773
Artikel 27 – Sprachliche Gleichstellung (<i>Vulpinus</i>)	783
Artikel 28 – Inkrafttreten (<i>Vulpinus</i>)	787

Synopsis der Vertragsbestimmungen

Wittenberger Vertrag	Evangelische Verträge	Katholische Verträge
Art. 1 Glaubensfreiheit und Eigenständigkeit	–	–
Art. 2 Zusammenwirken	MV Art. 2, 3 Thüringen Art. 2 Sachsen Art. 2 Brandenburg Art. 2	Sachsen Art. 2, 13 Thüringen Art. 5, 29 MV Art. 3, 15, 25 LSA Art. 2, 12 Brandenburg Art. 22
Art. 3 Staatliche Theologenausbildung	MV Art. 4 Thüringen Art. 3 Sachsen Art. 3 Brandenburg Art. 3	Sachsen Art. 5 Thüringen Art. 13 MV Art. 6 LSA Art. 5 Brandenburg Art. 6
Art. 4 Kirchliche Hochschulen	MV Art. 5 Thüringen Art. 4 Sachsen Art. 4 Brandenburg Art. 4	Sachsen Art. 6 Thüringen Art. 10 MV Art. 5 LSA Art. 7 Brandenburg Art. 5
Art. 5 Religionsunterricht	MV Art. 6 Thüringen Art. 5 Sachsen Art. 5 Brandenburg Art. 5	Sachsen Art. 3 Thüringen Art. 12 MV Art. 4 LSA Art. 4 Brandenburg Art. 4
Art. 6 Kirchliche Schulen	MV Art. 5 Thüringen Art. 6 Sachsen Art. 6 Brandenburg Art. 4	Sachsen Art. 4 Thüringen Art. 8 MV Art. 5 LSA Art. 6 Brandenburg Art. 5
Art. 7 Schutz des Kirchenvermögens	MV Art. 7 Thüringen Art. 8 Sachsen Art. 8 Brandenburg Art. 6	Sachsen Art. 16 Thüringen Art. 19 MV Art. 16 LSA Art. 15 Brandenburg Art. 12
Art. 8 Kirchliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen	MV Art. 1, 8 Thüringen Art. 7 Sachsen Art. 9 Brandenburg Art. 7	Sachsen Art. 14, 15 Thüringen Art. 4, 6, 7, 21 MV Art. 13, 14, 15 LSA Art. 13, 14 Brandenburg Art. 11, 12

Wittenberger Vertrag	Evangelische Verträge	Katholische Verträge
Art. 9 Widmungsgarantie und Kirchengebäude	MV – keine Entsprechung Thüringen Art. 10 Sachsen Art. 11 Brandenburg Art. 9	Sachsen Art. 17 Thüringen Art. 20 MV – keine Entsprechung LSA Art. 15 Brandenburg – keine Entsprechung
Art. 10 Denkmalpflege	MV Art. 9 Thüringen Art. 9 Sachsen Art. 10 Brandenburg Art. 10	Sachsen Art. 19 Thüringen Art. 18 MV Art. 17 LSA Art. 17 Brandenburg – Art. 14
Art. 11 Patronatswesen	MV Art. 11, 13 Thüringen Art. 11 Sachsen Art. 12 Brandenburg Art. 11	Sachsen – keine Entsprechung Thüringen Art. 22 MV – keine Entsprechung LSA Art. 18 Brandenburg – keine Entsprechung
Art. 12 Anstaltsseelsorge	MV Art. 20 Thüringen Art. 12 Sachsen Art. 13 Brandenburg Art. 12	Sachsen Art. 12 Thüringen Art. 14 MV Art. 8 LSA Art. 10 Brandenburg Art. 8
Art. 13 Staatsleistung	MV Art. 13, 14, 15 Thüringen Art. 13 Sachsen Art. 14 Brandenburg Art. 13	Sachsen Art. 20 Thüringen Art. 23 MV Art. 20 LSA Art. 18 Brandenburg Art. 15, 16
Art. 14 Kirchensteuer	MV Art. 17 I-III Thüringen Art. 14 Sachsen Art. 16 Brandenburg Art. 14	Sachsen Art. 21 Thüringen Art. 25 MV Art. 18 I-III LSA Art. 19 I-III Brandenburg Art. 17
Art. 15 Verwaltung der Kirchensteuer	MV Art. 17 IV-VI Thüringen Art. 15 Sachsen Art. 17 Brandenburg Art. 15	Sachsen Art. 22 Thüringen Art. 26 MV Art. 18 IV-VI LSA Art. 19 IV-V Brandenburg Art. 18
Art. 16 Spenden und Sammlungen	MV Art. 19 Thüringen Art. 16 Sachsen Art. 18 Brandenburg Art. 16	Sachsen Art. 24 Thüringen Art. 27 MV Art. 19 LSA Art. 22 Brandenburg Art. 19
Art. 17 Gebührenbefreiung	MV Art. 16 Thüringen Art. 17 Sachsen Art. 19 Brandenburg Art. 17	Sachsen Art. 25 Thüringen Art. 24 MV Art. 25 LSA Art. 21 Brandenburg – Art. 20

Wittenberger Vertrag	Evangelische Verträge	Katholische Verträge
Art. 18 Diakonie und Bildungseinrichtungen	MV Art. 5, 21, 22 Thüringen Art. 18, 19 Sachsen Art. 7, 20 Brandenburg Art. 4, 8	Sachsen Art. 7, 9 Thüringen Art. 9, 15 MV Art. 5, 10 LSA Art. 8, 9 Brandenburg Art. 5, 7
Art. 19 Feiertagsschutz	MV Art. 23 Thüringen Art. 20 Sachsen Art. 21 Brandenburg Art. 18	Sachsen Art. 8 Thüringen Art. 3 MV Art. 7 LSA Art. 3 Brandenburg – Art. 2
Art. 20 Seelsorgegeheimnis	MV Art. 24 Thüringen Art. 21 Sachsen – keine Entsprechung Brandenburg Art. 19	Sachsen – keine Entsprechung Thüringen Art. 2 MV Art. 9 LSA Art. 1 III Brandenburg Art. 9
Art. 21 Kirchliche Friedhöfe	MV Art. 21 Thüringen Art. 22 Sachsen Art. 22 Brandenburg Art. 20	Sachsen Art. 18 Thüringen Art. 17 MV Art. 11 LSA Art. 16 Brandenburg – Art. 13
Art. 22 Rundfunk	MV Art. 25 Thüringen Art. 23 Sachsen Art. 23 Brandenburg Art. 21	Sachsen Art. 11 Thüringen Art. 16 MV Art. 13 LSA Art. 11 Brandenburg – Art. 10
Art. 23 Meldewesen	MV Art. 18 Thüringen Art. 24 Sachsen Art. 15 Brandenburg Art. 22	Sachsen Art. 23 Thüringen Art. 28 MV Art. 22 LSA Art. 20 Brandenburg Art. 21
Art. 24 Kirchliche Gerichtsbarkeit	MV – keine Entsprechung Thüringen Art. 25 Sachsen Art. 24 Brandenburg – keine Entsprechung	Sachsen – keine Entsprechung Thüringen – keine Entsprechung MV – keine Entsprechung LSA – keine Entsprechung Brandenburg – keine Entsprechung
Art. 25 Parität	MV Art. 26 Thüringen SP zu Art. 26 Sachsen Art. 25 Brandenburg Art. 23	Sachsen Art. 26 Thüringen SP zu Art. 31 MV Art. 23 LSA Art. 23 Brandenburg – Art. 24

Wittenberger Vertrag	Evangelische Verträge	Katholische Verträge
Art. 26 Freundschaftsklausel	MV Art. 27 Thüringen Art. 26 Sachsen Art. 25 Brandenburg Art. 24	Sachsen Art. 26 Thüringen Art. 31 MV Art. 24 LSA Art. 24 Brandenburg Art. 23
Art. 27 Sprachliche Gleichstellung	MV – keine Entsprechung Thüringen SP zu Art. 2 IV Sachsen – keine Entsprechung Brandenburg Art. 25	Sachsen – keine Entsprechung Thüringen – keine Entsprechung MV – keine Entsprechung LSA – keine Entsprechung Brandenburg – keine Entsprechung
Art. 28 Inkrafttreten	MV Art. 28 Thüringen Art. 27 Sachsen Art. 26 Brandenburg Art. 26	Sachsen Art. 27 Thüringen Art. 30, 32 MV Art. 25, 26 LSA Art. 25, 26 Brandenburg Art. 25

Fundstellen der Regierungsbegründungen

Land	Ev.	Kath.
LSA	LT-Drs. 1/3087	LT-Drs. 2/4475
MV	LT-Drs. 1/4126	LT-Drs. 2/3100
Thüringen	LT-Drs. 2/2100	LT-Drs. 1/3273
Sachsen	LT-Drs. 1/4649	LT-Drs. 2/3612
Brandenburg	LT-Drs. 2/3442	LT-Drs. 3/6879

Einleitung: Allgemeine Rechtsfragen im Hinblick auf vertragliche Regelungen des Staat-Kirche-Verhältnisses

I. Über den Sinn und Zweck vertraglicher Abmachungen zwischen Staat und Kirche

Nachdem noch in den 1980er Jahren angenommen worden war, die Zeit der großen staatskirchenrechtlichen Verträge in Deutschland sei endgültig passé¹, erlebten sie in und mit den neuen Ländern eine unerwartete Renaissance. In weniger als 15 Jahren entstand „ein flächendeckendes Netzwerk neuer Verträge“.² Gerade in der unsicheren Nachwendezeit erschien es ungeachtet starker bundesverfassungsrechtlicher und zum Teil noch prononcierterer landesverfassungsrechtlicher Schutzgarantien den Ländern wie den Kirchen gleichermaßen angezeigt, ihre Beziehungen zueinander auf eine valide vertragliche Basis zu stellen.

Mit dem Abschluss von Verträgen wollen Staat und Kirchen ihr Verhältnis auf eine feste und dauerhafte Rechtsgrundlage stellen. Zwar räumen schon das Grundgesetz und die Landesverfassungen den Kirchen mit dem Grundrecht der Religionsfreiheit und weiteren grundrechtsähnlichen Garantien – Fortbestand des öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus, Selbstbestimmungsrecht, besonderer Eigentumschutz, Fortbestand der Staatsleistungen bis zur deren Ablösung etc. – Rechtspositionen von erhöhter Bestandskraft ein. Aber auch Verfassungen können – wenn auch unter im Vergleich zu einfachen Gesetzen erschwerten Bedingungen – bis zur Grenze ihrer dauerhaft gestellten Grundsubstanz jederzeit geändert werden.

Die Garantie der Religionsfreiheit kann als gesichert gelten. Das gilt auch für ihre korporative Dimension, obwohl diese anders als die individuelle Religionsfreiheit keinen (unmittelbaren) Menschenwürdebezug aufweist, der sie als solche im Kern unabänderlich stellen würde (Art. 79 Abs. 3 GG).

Für die darüber hinausgehenden verfassungsrechtlichen Garantien wird man dagegen von einer Fortgeltung auf unbestimmte Zeit nicht mehr ohne Weiteres ausgehen können. Mit dem Verlust vieler Mitglieder haben die Kirchen massiv an Stärke und Einfluss in einer zunehmend areligiös werdenden Gesellschaft verloren, durch

¹ *M. Germann*, Die Staatskirchenverträge der Neuen Bundesländer: Eine dritte Generation im Vertragsstaatskirchenrecht, in: S. Mückl (Hrsg.), Das Recht der Staatskirchenverträge, 2007, S. 91 (98 m. Fn. 24) in Anlehnung an A. Boyer, *Le droit des religions en France*, 1993, S. 70, Fn. 1: „Le temps des concordats est passé.“

² S. Mückl, Verträge zwischen Staat und Kirchen, HSKR, ³2020, Bd. 1, § 10, S. 433 (441 Rn. 11).

Skandale zudem erheblich an Reputation eingebüßt. Forderungen, ihre verfassungsrechtliche Sonderstellung zu beenden, stoßen daher auf erheblich mehr Widerhall als noch vor Jahrzehnten.

Vor diesem Hintergrund kann es ein legitimes Bestreben der Kirchen sein, durch rechtlich bindende Verträge „ihre rechtlichen Positionen in eine unbestimmte Zukunft hinein vertraglich abzusichern“.³ Hinzu kommt, dass dadurch nach Verfassungs- oder Gesetzesrecht lediglich objektiv-rechtliche Gewährleistungen in Gestalt vertraglicher Ansprüche in subjektive öffentliche Rechte der Kirchen verwandelt werden können⁴: „Soweit einer vertragsgeschützten Kirche in einem Kirchenvertrag konkret fixierte öffentlich-rechtliche Ansprüche eingeräumt sind, können diese von dem jeweils betroffenen Rechtsträger im Verwaltungsgerichtsverfahren verfolgt werden“⁵ und setzen sich dort jedenfalls gegen untergesetzliches Recht durch.

Neben diese sog. Absicherungsfunktion treten eine Kooperations-, eine Förder- und eine Verpflichtungsfunktion staatskirchenvertraglicher Regelungen.⁶ Die Notwendigkeit zur Kooperation ergibt sich insbesondere bei den *res mixtae*, bei denen staatliche und kirchliche Zuständigkeiten gleichermaßen berührt und betroffen sind und – zur Vermeidung unzulässiger Übergriffe von der weltlichen in die geistliche Sphäre und umgekehrt – einer präzisen Zuordnung und Abschichtung bedürfen, die sich vertraglich-konsensual und in vereinbarten Formen institutionellen Zusammenwirkens am besten bewerkstelligen lässt.

Darüber hinaus fördert der Staat mit bestimmten vertraglichen Zusagen die kirchliche Entfaltungs- und Wirkungsfreiheit über das (verfassungs-)gesetzlich Gebotene hinaus.

Der Staat seinerseits kann unter Umständen ein berechtigtes Interesse daran haben, dass sich die Kirchen – ihn selbst insoweit partiell in seinem sozialstaatlichen Gewährleistungsauftrag entlastend – verlässlich an der Verwirklichung des säkularen Gemeinwohls beteiligen, indem sie sich etwa weiterhin diakonisch-karitativ in bisherigem Umfang engagieren. Was zunächst nur zu den rechtlich ungesicherten staatlichen Erwartungen an die Kirchen gehört, kann vertraglich unter Umständen zu einer im Synallagma zu Zusagen des Staates gegenüber den Kirchen liegenden kirchlichen „Gegenleistung“ werden, deren Erfüllung damit langfristig gesichert wird.

³ O. Luchterhandt, Kirchliches Sammlungswesen, HSKR, Bd. 1, ³2020, S. 1569–1598 (1585 Rn. 27).

⁴ Siehe – für Art. 23 Güstrower Vertrag – Oberverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 22. Dezember 1999 – 2 M 99/99 –, juris, Rn. 23–26 = NVwZ 2000, 948 und für Art. 21 des Vertrages des Freistaates Sachsen mit den evangelischen Landeskirchen im Freistaat Sachsen (Evangelischer Kirchenvertrag Sachsen) Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 29. November 2007 – 3 BS 410/07 –, juris, Rn. 12 = SächsVBl 2008, 71.

⁵ Oberverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 22. Dezember 1999 – 2 M 99/99 –, juris, Rn. 22 = NVwZ 2000, 948

⁶ Siehe dazu näher H. U. Anke, Die Neubestimmung des Staat-Kirche-Verhältnisses in den neuen Ländern durch Staatskirchenverträge, 2000, S. 68 ff., 218 ff., 316 ff., 353 ff.

Den wechselseitigen Beziehungen in den rechtlichen Grundlagen die Gewähr der Dauer zu geben, ist daher das zentrale gemeinsame Anliegen von Staat und Kirche(n), das mit einem Vertragsschluss realisiert werden soll. Ganz in diesem Sinne heißt es prototypisch in der Eingangsformel des Wittenberger Vertrags, die Vereinbarung sei mit dem Ziel geschlossen worden, „unter veränderten politischen Bedingungen [Untergang der DDR, Wiedervereinigung; C. H.] die Grundlagen für das Verhältnis zwischen Staat und Kirche in einer freiheitlichen Gesamtordnung umfassend und dauerhaft zu gestalten“.

Die Verträge sind dementsprechend sämtlich auf unbestimmte Zeit geschlossen und sehen keine ordentliche Kündigungsmöglichkeit vor.

II. Zulässigkeit des Vertrags als Handlungsform des Staates (vertragliche Selbstbindung)

Aber darf sich der Staat überhaupt vertraglich binden?

Dass er dies im Außenverhältnis zu anderen, ihm ebenbürtigen Staaten, also auf völkerrechtlicher Basis tun darf, ist allgemein anerkannt und wird im Grundgesetz sowohl für den Bund als auch für die Länder vorausgesetzt, wie sich u. a. aus den Art. 59 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 1 GG sowie Art. 32 Abs. 2 u. 3 GG ergibt.

Es können auch Verträge zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den Ländern geschlossen werden. Insoweit fehlt es allerdings – abgesehen von einigen Sonderbestimmungen für Verträge bestimmten Inhalts⁷ – an einer generellen verfassungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage. Eine allgemeine Befugnis der Länder, untereinander und mit dem Bund zu paktieren, wird aber teilweise aus ihrer (verfassungsrechtlichen) Staatsqualität hergeleitet. Andere Autoren schließen aus Art. 32 Abs. 3 GG, dass Bundesländer erst recht innerstaatliche Verträge abschließen können, wenn sie dies sogar mit ausländischen Staaten tun dürfen.⁸ Die Staatspraxis und auch die Rechtsprechung des BVerfG gehen ohne Weiteres wie selbstverständlich von der Zulässigkeit solcher Staatsverträge aus, vorausgesetzt die Vertragsschließenden Länder und der Bund bewegen sich dabei im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen.

Wie aber steht es mit Verträgen, die die Länder mit den Kirchen schließen?

Einige Länderverfassungen, insbesondere der neuen Länder, enthalten explizite Ermächtigungen zum Vertragsschluss, etwa die Verfassung Sachsen-Anhalts

⁷ Siehe Art. 29 Abs. 7 und 8 GG für Staatsverträge zwischen den Ländern über Änderungen des Gebietsbestandes bzw. eine Neugliederung sowie Art. 130 Abs. 1 S. 1 u. Abs. 3 GG für Staatsverträge zwischen den Ländern über Verwaltungsorgane und sonstige der öffentlichen Verwaltung oder Rechtspflege dienende Einrichtungen oder Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts.

⁸ Siehe nur *B. Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 20 GG (Bundesstaat IV) Rn. 164.