

**Staatskirchenrechtliche Abhandlungen**

---

**Band 61**

**Rechtsqualität und Wirkung  
des „Staatsvertrages mit  
Muslimen“ in Hamburg –  
das Staatskirchenrecht im Fluss**

**Von**

**Jana Katharina Kreutzmann**



**Duncker & Humblot · Berlin**

JANA KATHARINA KREUTZMANN

Rechtsqualität und Wirkung des „Staatsvertrages mit  
Muslimen“ in Hamburg – das Staatskirchenrecht im Fluss

# Staatskirchenrechtliche Abhandlungen

Herausgegeben von

Otto Depenheuer · Ansgar Hense · Alexander Hollerbach

Josef Isensee · Matthias Jestaedt · Paul Kirchhof · Joseph Listl (†)

Wolfgang Loschelder (†) · Hans Maier · Paul Mikat (†) · Stefan Muckel

Sebastian Müller-Franken · Wolfgang Rübner · Christian Starck

Markus Stoffels · Arnd Uhle

Band 61

Rechtsqualität und Wirkung  
des „Staatsvertrages mit  
Muslimen“ in Hamburg –  
das Staatskirchenrecht im Fluss

Von

Jana Katharina Kreutzmann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin  
hat diese Arbeit im Jahre 2019 als Dissertation angenommen.

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  
© 2022 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf  
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0720-7247  
ISBN 978-3-428-18440-8 (Print)  
ISBN 978-3-428-58440-6 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

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

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Vereinbarungsabschlüsse mit muslimischen Gemeinschaften stellen den deutschen Verfassungsstaat auf die Probe – und erlauben ihm zugleich, sich weiter zu entwickeln. Der Diskurs wird nicht nur mit den muslimischen Gemeinschaften geführt, auch der Verfassungsstaat ist es, der in einen Diskurs mit sich selbst tritt.

Mit dem „Staatsvertrag mit Muslimen“ in Hamburg gewinnen grundlegende Fragen zur strukturell-rechtlichen Integration von muslimischen Gemeinschaften eine besondere rechtliche Aktualität.

Für mich hat sich gezeigt: Wenngleich wohl noch viele Diskussionen geführt, Urteile gefällt, Vereinbarungen geschlossen werden müssen: Das Staatskirchenrecht ist „in Fluss“ geraten.

Die Entwicklungen der letzten Jahre lehren dabei, dass eine differenzierte Betrachtung dringend geboten ist. Die Dissertationsphase hat mich Einsichten in fachlicher, aber auch in persönlicher Hinsicht gelehrt, die ich nicht missen möchte.

Die vorliegende Arbeit wurde von Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin im Februar 2019 als Dissertation angenommen.

Mein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Hans Hofmann als meinem Erstgutachter für seine Anregung, mit dem Gegenstand dieser Arbeit ein hochaktuelles Rechtsthema von grundlegender Bedeutung für die strukturelle Integration muslimischer Gemeinschaften zu wählen.

Herr Prof. Dr. Hofmann nahm sich stets voller Geduld Zeit für die Beantwortung meiner Fragen; die fachlichen Diskussionen mit ihm gehörten zu den besten Erfahrungen dieses Prozesses. Ich durfte von ihm in fachlicher und menschlicher Hinsicht lernen und bin ihm dafür überaus dankbar.

Gleichfalls möchte ich mich sehr herzlich bei Prof. Dr. Christian Waldhoff für sehr wertvolle Hinweise, sein hohes Engagement bei der Erstellung des Zweitgutachtens und für die Mitwirkung in der Disputation bedanken. Ebenfalls danke ich sehr Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis für sein fachlich beeindruckendes, freundliches Mitwirken in der Prüfungskommission. Mein Dank für seine wertvolle Unterstützung gilt weiterhin Prof. Dr. Ansgar Hense.

Sehr hilfreich war die Unterstützung durch das Elsa-Neumann-Stipendium des Landes Berlin. Dieses Stipendium hat mir eine überaus intensive thematische Erfassung ermöglicht. Dafür bin ich dem Land Berlin sehr dankbar.

Einige Weggefährten haben dazu beigetragen, diesen Prozess spannender, aber auch entspannter zu machen. Dank gebührt den Mitgliedern der Doktorandenver-



einigung der HU-Docs, insbesondere Dr. Cláudia Soares. Dr. Thomas Fritsche danke ich für wertvolle fachliche Hinweise. Dr. Jürgen Schween von der Hamburger Senatskanzlei für den sehr wertvollen Austausch.

Javier Gerber und Wladimir Pushkutse danke ich für ihren langjährigen, freundschaftlichen Rückhalt, ebenso meiner Schwester Anna Kreutzmann für ihre sorgfältigen Korrekturarbeiten und klugen Ratschläge.

Mein größter Dank an dieser Stelle gilt meinen Eltern Anne Cech-Kreutzmann und Thomas Kreutzmann für das Korrekturlesen der ersten Fassungen und für ein Einbringen als „Sparrings-Partner“ bei der konzeptionellen Weiterentwicklung. Ihre Liebe für und ihr Glaube an mich begleiten mich bereits mein ganzes Leben – sie haben entscheidend zu dem Gelingen dieser Arbeit beigetragen. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Berlin, im März 2022

*Jana Kreutzmann*

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Untersuchungsansatz .....	17
--	----

## Teil 1

<b>Hintergründe und Rechtsprobleme eines „Staatsvertrages mit Muslimen“ in Hamburg – noch eine „juristische Unmöglichkeit“?</b>	22
A. Strukturell-rechtliche Einpassung „des Islams“ und Kompatibilitätsprobleme .....	24
I. Die Frage nach staatskirchenrechtlicher Teilhabe oder „Anerkennung“ .....	24
II. Bestandsaufnahme der innerislamischen Gründe für rechtliche Kompatibilitäts- probleme .....	26
1. Islamische Glaubenspluralität „im Islam“ .....	28
2. Organisatorische Schwierigkeiten in islamischen Organisationstypen in der Bundesrepublik Deutschland .....	32
3. Inhaltliche Kompatibilitätsprobleme von Glaubensüberzeugungen mit ver- fassungsrrechtlichen Grundentscheidungen .....	37
a) Das andere Menschenrechtsverständnis .....	37
b) Allgemeingültigkeitsanspruch „im Islam“ .....	40
c) Islamismus .....	41
4. Schlussfolgerungen für die Untersuchung .....	44
B. Entstehungsgeschichte und Binnenorganisation der kontrahierenden Verbände .....	47
I. Der DITIB-Landesverband .....	47
II. Die Schura .....	49
III. Der VIKZ .....	52

## Teil 2

<b>Die Entstehung und der Inhalt des „Staatsvertrages“</b>	55
A. Zur Entstehung .....	56
I. Der Verhandlungsverlauf .....	56
II. Die Unterzeichnung .....	58
III. Die Zuleitung an die Bürgerschaft und Beschlussfassung .....	59
IV. Inkrafttreten und Verkündung im Hamburger Gesetz- und Verordnungsblatt ...	61

B. Der Inhalt der Vereinbarung	61
I. Die Präambel	61
II. Artikel 1: Glaubensfreiheit und Rechtsstellung	64
III. Artikel 2: Gemeinsame Wertegrundlagen	66
IV. Artikel 3: Islamische Feiertage	68
V. Artikel 4: Bildungswesen	69
VI. Artikel 5: Hochschulausbildung	70
VII. Artikel 6: Religionsunterricht	71
1. Der „Religionsunterricht für alle“	72
2. Die Bestimmung des Art. 6 Vereinbarung als „Herzstück“	73
VIII. Artikel 7: Religiöse Betreuung in besonderen Einrichtungen	74
IX. Artikel 8: Rundfunkwesen	75
X. Artikel 9: Gewährleistung der Vermögensrechte; Errichtung und Betrieb von Moscheen, Versammlungsräumen, Bildungseinrichtungen und sonstigen Gemeindeeinrichtungen	77
XI. Artikel 10: Bestattungswesen	80
XII. Artikel 11, 12: Verständigung und Zusammenwirken	81
XIII. Artikel 13 Abs. 1: Inkrafttreten	82
C. Zusammenfassung mit Blick auf die Funktionen der Vereinbarung	83

### *Teil 3*

<b>Die Rechtsqualität der Vereinbarung: „Staatsvertragsschluss“ mit islamischen Verbänden</b>	86
A. Einführung und methodologische Vorbemerkung	86
I. Bezeichnungsfrage	86
II. Rechtsprobleme eines (potentiellen) „Staatsvertrages“ mit islamischen Verbänden und methodologische Vorbemerkung	87
B. Historische Herausbildung und Rechtsqualität von Konkordaten und Kirchenverträgen	89
I. Die historische Herausbildung der „Referenzgröße christlicher Staatskirchenvertrag“	89
1. Die staatskirchenrechtliche Vorgeschichte	89
2. Erste Generation von 1924 – 1933	91
3. Zweite Generation von 1955 – 1990	92
4. Dritte Generation ab 1990, Anbruch einer vierten Generation durch Vertragsschlüsse mit Muslimen?	93
II. Rechtssystematische Einordnung der Konkordate	94
1. Als völkerrechtliche oder quasi-völkerrechtliche Verträge	94
2. Ergebnis	98

III. Rechtssystematische Einordnung der Kirchenverträge . . . . .	99
1. Als völkerrechtliche oder quasi-völkerrechtliche Verträge . . . . .	99
2. Als Verwaltungsverträge . . . . .	99
3. Als Staatsverträge . . . . .	102
a) Der Staatsvertrag im Grundgesetz . . . . .	103
b) Die Wesensmerkmale eines Staatsvertrages und rechtssystematische Zu-	
ordnung der evangelischen Kirchenverträge . . . . .	107
aa) Form, Titulierung und Wille der Vertragsparteien . . . . .	107
bb) Vertragspartner . . . . .	108
cc) Vertragsinhalt und parlamentarisches Zustimmungsgesetz . . . . .	110
(1) Inhalt von Kirchenverträgen und abstrakte Vergleichbarkeit . . . . .	110
(2) Das Verhältnis von Staatsvertrag/Staatskirchenvertrag und parla-	
mentarischem Zustimmungsgesetz . . . . .	112
(3) Verfassungsgewohnheitsrechtliche Verfestigung des parlamentari-	
schen Zustimmungserfordernisses in Gesetzesform . . . . .	116
c) Ergebnis . . . . .	116
C. Die Rechtsqualität der Vereinbarung . . . . .	117
I. Der öffentlich-rechtliche Vertragscharakter der Vereinbarung . . . . .	117
II. Paritätsrechtliche Überlegungen . . . . .	119
III. Rechtssystematische Einordnung der Vereinbarung . . . . .	121
1. Die Vereinbarung als „Staatskirchenvertrag“ . . . . .	121
a) Als völkerrechtlicher Vertrag . . . . .	121
b) Als Staatsvertrag . . . . .	122
aa) Die Vertragsparteien . . . . .	122
(1) Verbands- und Organzuständigkeit . . . . .	122
(2) Vertragsfähigkeit . . . . .	122
(a) Erforderlichkeit des Körperschaftsstatus . . . . .	122
(b) Staatsvertragswürde, Staatsloyalität oder -kompatibilität . . . . .	124
bb) Vertragsinhalt und parlamentarisches Zustimmungsgesetz . . . . .	125
(1) Parallelen in der Typologie der Staatskirchenverträge . . . . .	125
(2) Regelungsverhältnis von institutioneller Bedeutsamkeit . . . . .	125
cc) Ergebnis . . . . .	128
2. Die Vereinbarung als Verwaltungsvertrag . . . . .	128
3. Die Vereinbarung als kooperationsrechtlicher Vertrag sui generis . . . . .	129
a) Zulässigkeit einer Klassifizierung als „Vertrag eigener Art“ . . . . .	129
b) Voraussetzungen für eine Klassifizierungsform „sui generis“ . . . . .	130
c) Die Charakteristika der Vereinbarung als kooperationsrechtlicher Vertrag	
sui generis . . . . .	131
aa) Der Rechtsraum und dessen kooperationsrechtliche Ausrichtung . . . . .	131
bb) Die Vertragsparteien . . . . .	134

cc) Besonderheiten im Inhalt . . . . .	135
dd) Der schlichte Parlamentsbeschluss . . . . .	135
d) Ergebnis . . . . .	135
IV. Die Verbindlichkeit und die Wirkung der Vereinbarung . . . . .	136
1. Der Rang der Vereinbarung . . . . .	137
2. Die Bindung der Vertragsparteien . . . . .	137
3. Bindungswirkung und Erlöschensgründe . . . . .	138
a) Konkretisierung der Fragestellung mit Blick auf die Vertragsgegenstände . . . . .	138
b) Erlöschensgründe . . . . .	140
aa) Die einvernehmliche Aufhebung . . . . .	140
bb) Die ordentliche Kündigung . . . . .	140
cc) Die außerordentliche Kündigung . . . . .	141
4. Der eigentliche rechtliche Nutzen der Vereinbarung . . . . .	144
D. Die Vereinbarung als kooperationsrechtlicher Vertrag sui generis . . . . .	146

#### *Teil 4*

<b>Das Staatskirchenrecht/Religionsverfassungsrecht im Fluss?</b>	
<b>Die Bedeutung der Rechtsstatusfeststellung „Religionsgemeinschaft“</b>	150
A. Der Verfassungsbegriff der Religionsgemeinschaft . . . . .	152
I. Als staatskirchenrechtlicher Grundstatus von „unmittelbarer verfassungsrechtlicher Relevanz“ . . . . .	152
II. Begriffsbestimmung und Prüfungshoheit . . . . .	158
1. Deskriptive Begriffsbestimmung nach <i>Gerhard Anschütz</i> . . . . .	160
2. Der Maßstab der „Plausibilitätskontrolle“ . . . . .	161
B. Die Klassifizierung der islamischen Verbände als Religionsgemeinschaft . . . . .	164
I. Religionsgemeinschaftseigenschaft und islamische Verbände . . . . .	167
1. Zusammenschluss natürlicher Personen innerhalb eines bestimmten Gebiets . . . . .	167
a) Das erforderliche Maß an rechtlicher Organisation . . . . .	168
b) Die Problematik der personalen Rückbindung von Dachverbänden . . . . .	170
aa) Kontroverse in der rechtlichen Beurteilung von Dachverbänden . . . . .	170
(1) Erfordernis eines „persönlichen Substrats“ . . . . .	170
(2) Der Grad personaler Rückbindung im Lichte der Legitimationsproblematik „Überstülpung der Mitgliedschaft“ . . . . .	172
bb) Paradigmenwechsel durch die Rechtsprechung des BVerwG . . . . .	172
c) Ergebnis . . . . .	174
2. Vorhandensein eines religiösen (Grund-)Konsenses . . . . .	175
a) Wahrung des Homogenitätsniveaus bei Verwandtschaft der islamischen Bekenntnisse vs. Erfordernis einer konfessionellen Spezifizierung . . . . .	176

b) Angehörige desselben Bekenntnisses in verschiedenen (Religions-)Gemeinschaften .....	179
c) Ausschließlichkeitsanspruch des religiösen Konsenses: Statthaftigkeit von Doppelmitgliedschaften .....	180
d) Ergebnis .....	181
3. Umfassende Bezeugung des religiösen Konsenses .....	181
a) Maßstab und Prüfungsparameter zur Bestimmung des Merkmals der „allseitigen Pflege religiöser Aufgaben“ .....	184
aa) Maßstab: Qualitative Bestimmung der Zwischen- und Endzwecke ...	184
bb) Prüfungsparameter: Vornahme von Kultushandlungen .....	185
b) Besondere Anforderungen an die Konsensbezeugung durch Dachverbände: Identitätsstiftende Aufgabenwahrnehmung und gläubigenumfassender Glaubensvollzug .....	187
aa) Identitätsstiftende Aufgabenwahrnehmung .....	187
bb) Gläubigenumfassender Glaubensvollzug .....	189
c) Zusammenhang mit der Praxis „Überstülperung der Mitgliedschaft“ .....	190
II. Zusammenfassung mit Blick auf das Urteil des OVG Münster vom 09.11.2017 sowie den Beschluss des BVerwG vom 20.12.2018 .....	191
C. Die Klassifizierung des DITIB-Landesverbandes, der Schura und des VIKZ als Religionsgemeinschaft .....	194
I. Die Gutachtenerstellung in Hamburg .....	194
II. Überprüfungsmaßstab und -gegenstand .....	195
III. Die Religionsgemeinschaftseigenschaft der islamischen Verbände .....	197
1. Behauptung und entsprechendes Selbstverständnis der islamischen Verbände	197
2. Die Religionsgemeinschaftseigenschaft .....	197
a) Zusammenschluss von natürlichen Personen – die bei mehrgliedrigen, formalrechtlichen Organismen der nachgeordneten Ebene angehören können .....	197
aa) DITIB-Landesverband .....	198
bb) Schura .....	199
cc) VIKZ .....	199
b) Religiöser Konsens .....	200
aa) DITIB-Landesverband .....	200
bb) Schura .....	201
cc) VIKZ .....	202
c) Umfassende Bezeugung des religiösen Konsenses durch eine identitätsstiftende Aufgabenwahrnehmung und einen gläubigenumfassenden Glaubensvollzug .....	203
aa) DITIB-Landesverband .....	203
bb) Schura .....	206
cc) VIKZ .....	208

IV. Fazit .....	210
D. Die Anforderungen an die Kooperationsfähigkeit von Religionsgemeinschaften im Rahmen des Art. 7 Abs. 3 S. 2 GG .....	211
I. Geschriebene Anforderungen .....	213
1. Gewähr der Dauer .....	215
2. Verfassung .....	215
a) Der tatsächliche Gesamtzustand der Gemeinschaft .....	215
b) Mitgliederzahl als eigenständiges Merkmal .....	216
3. Anforderungen an das Mitgliedschaftsrecht und die Funktion eines Ansprechpartners .....	219
a) Zugehörigkeitsregelungen im Regelungszusammenhang des Art. 7 Abs. 3 GG .....	219
b) Ansprechpartnerqualität .....	221
II. Ungeschriebene Anforderungen .....	222
1. Staatsfreie Definition der Grundsätze des Religionsunterrichts: Das Problem der Einflussnahme des Diyanets auf die DITIB-Gesamtorganisation .....	222
2. Weitere ungeschriebene Anforderungen .....	228
a) Kulturadäquanz, Gemeinwohlorientierung .....	229
b) Rechtstreue .....	230
c) Erfordernis einer bestimmten inneren Grundhaltung .....	231
III. Zusammenfassung: Geschriebene und ungeschriebene Anforderungen an die Kooperationsfähigkeit im Rahmen des Art. 7 Abs. 3 GG .....	234
IV. Ausblick zur Kooperationsfähigkeit der islamischen Verbände .....	236
E. Zweck und Stellung der Religionsgemeinschaft im inneren System der Verfassung sowie Einordnung ihrer veränderten Rezeption .....	237
I. Der Perspektivendualismus „Staatskirchenrecht vs. Religionsverfassungsrecht“ .....	238
1. Das Konzept des „Staatskirchenrechts“ – institutionelle Deutung .....	238
2. Das Konzept des „Religionsverfassungsrechts“ – Vergundrechtlichung .....	239
II. Konzeptionelle Auswirkungen auf den Religionsgemeinschaftsbegriff und Einordnung der Rechtsprechungsentwicklung und der Art der Rechtsfindung durch das BVerwG .....	240
1. Konzeptionelle Auswirkungen auf den Religionsgemeinschaftsbegriff .....	240
2. Entwicklungen in der Rechtsprechung .....	243
3. Rechtsfindung durch das BVerwG .....	245
F. Zusammenfassung .....	248

*Teil 5*

<b>Aktuelle Entwicklungen, wesentliche Ergebnisse: Die Frage nach der Zukunftsfähigkeit des Staatskirchenrechts/Religionsverfassungsrechts</b>	254
A. Aktuelle vertragsrechtliche Entwicklungen und Probleme	254
I. Vereinbarungen mit der Alevitischen Gemeinde Deutschland e. V.	254
II. Weitere Entwicklungen im Lichte der Hamburger Vereinbarung	256
III. Aussetzungen und Zwischenlösungen	257
B. Wesentliche Ergebnisse der Arbeit	260
C. Die Zukunftsfähigkeit des Staatskirchenrechts/Religionsverfassungsrechts oder die Frage nach der strukturell-rechtlichen Integration islamischer Gemeinschaften	262
<b>Anhang</b>	264
<b>Literaturverzeichnis</b>	271
<b>Sachwortverzeichnis</b>	294





## Einleitung und Untersuchungsansatz

Der Staatskirchenvertrag galt bisher als traditionelles Instrument, die Beziehungen von Staat und Kirche zu regeln.<sup>1</sup> Mit dem Topos „Staatsvertragsschluss mit Muslimen“ könnte sich dies nun ändern. Die bisherigen drei Generationen<sup>2</sup> des Vertragsstaatskirchenrechts – bisher Zeugnis einer „flexible[n] Kontinuität und evolutive[n] Anpassungsfähigkeit des Vertragsrechts von Staat und Kirche“<sup>3</sup> und damit auch der staatskirchenrechtlichen Konzeption als solchen – stehen derzeit vor genau dieser Herausforderung.

Dabei ist „der Islam“ schon lange keine „Hinterhofreligion“<sup>4</sup> mehr, wie es noch in den 80er Jahren hieß: Seine Anhänger stellen mit einem Bevölkerungsanteil von über 5 % die zweitgrößte Glaubensgemeinschaft in der Bundesrepublik Deutschland.<sup>5</sup> Dass der Islam im historisch gewachsenen Staatskirchenrecht im Verhältnis zu den christlichen Großkirchen (noch) als „Minderheitenreligion“ angesehen werden kann, macht die Frage nach der Zukunftsfähigkeit noch dringlicher. Stärke und Legitimität des freiheitlichen, religiös-neutralen Verfassungsstaats zeigen sich gerade auch im Umgang mit Minderheitenreligionen.

Während Politiker schon vor über 10 Jahren betonten, dass „der Islam“ zu Deutschland gehöre<sup>6</sup> und damit wohl eher eine gesellschaftspolitische Aussage traf, ist seine „rechtliche Anerkennung“ mit erheblichen verfassungsrechtlichen Problemen verbunden.

Diese zeigen insbesondere erfolglose Vertragsschlussbemühungen einiger Bundesländer in Richtung eines Vertragsschlusses mit Muslimen.<sup>7</sup> Die rheinland-pfälzische Landesregierung etwa hat eigenen Angaben zufolge auf Grund des Putschversuchs in der Türkei im Sommer 2016 die begonnenen Gespräche mit dem DITIB Landesverband Rheinland-Pfalz einvernehmlich ausgesetzt und Zusatzgutachten eingeholt, „um die hinreichende Unabhängigkeit von Einflüssen Dritter auf die

---

<sup>1</sup> Schier, Die Bestandskraft staatskirchenrechtlicher Verträge, S. 17.

<sup>2</sup> So die Kennzeichnung nach Germann, in: Mückl, Das Recht der Staatskirchenverträge, S. 91.

<sup>3</sup> Siehe dazu und im Folgenden Hense, in: Mückl, Das Recht der Staatskirchenverträge, S. 115 (116).

<sup>4</sup> Albrecht, EssGspr. 20 (1986), S. 82 (88).

<sup>5</sup> Stichs, Wieviele Muslime leben in Deutschland?, S. 5.

<sup>6</sup> Dazu m. w. N. Hense, Das Recht der Staatskirchenverträge, S. 115 (116).

<sup>7</sup> Siehe dazu und im Folgenden diese Arbeit Teil 5 A.

Landesverbände zu untersuchen“.<sup>8</sup> Diese Frage wurde auch in Hessen bei der Aussetzung der Kooperation im Bereich des islamischen Religionsunterrichts mit dem DITIB Landesverband Hessen e. V. aufgeworfen. Auch in Niedersachsen wurde der Vereinbarungsabschluss aus ähnlichen Gründen zunächst auf Eis gelegt.

Dass (Staats-)Vertragsschlüsse mit Muslimen zulässig und möglich sind, könnte jedoch ein Blick nach Hamburg ergeben: Nach einem fünfjährigen Verhandlungsprozess unterzeichneten am 13. 11. 2012 Hamburgs Erster Bürgermeister *Olaf Scholz* (SPD) und Vertreter von drei islamischen Verbänden den Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg, dem DITIB-Landesverband Hamburg<sup>9</sup>, SCHURA-Rat der Islamischen Gemeinschaften in Hamburg<sup>10</sup> und dem Verband der Islamischen Kulturzentren<sup>11</sup> (Vereinbarung).<sup>12</sup> Der Vertrag, dem die Hamburgische Bürgerschaft mittels schlichtem Parlamentsbeschluss zustimmte, regelt Aspekte der Religionsausübung wie Religionsunterricht, Bestattungswesen und den Bau von Gebetsstätten sowie solche der grundgesetzlichen Ordnung und Wertegrundlagen.<sup>13</sup> Parallel dazu wurde ein entsprechender Vertrag mit der Alevitischen Gemeinde Deutschland e. V.<sup>14</sup> abgeschlossen.<sup>15</sup> Von den in Hamburg abgeschlossenen Vereinbarungen profitierte auch die Freie Hansestadt Bremen, die in ihren Vertragsverhandlungen mit den entsprechenden Bremer Islamverbänden ab August 2009 auf den Erfahrungen Hamburgs aufbauen und eine entsprechende Vereinbarung am 15. 01. 2013, noch vor Hamburg, unterzeichnen konnte.<sup>16</sup>

---

<sup>8</sup> Pressemitteilung der rheinlandpfälzischen Landesregierung v. 01.04.2020, Landesregierung schließt Zielvereinbarungen mit islamischen Verbänden, abrufbar unter: <http://mwvk.rlp.de/de/service/pressemitteilungen/detail/news/News/detail/landesregierung-schliesst-zielvereinbarungen-mit-islamischen-verbaenden/> (Stand: 18.01.2022).

<sup>9</sup> Im Folgenden als DITIB-Landesverband bezeichnet.

<sup>10</sup> Im Folgenden als Schura bezeichnet.

<sup>11</sup> Im Folgenden als VIKZ bezeichnet.

<sup>12</sup> Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg, dem DITIB-Landesverband Hamburg, SCHURA-Rat der Islamischen Gemeinschaften in Hamburg und dem Verband der Islamischen Kulturzentren vom 13. November 2012, Drs. 20/5830 v. 13.11.2012. Im Folgenden wird er als Vereinbarung abgekürzt.

<sup>13</sup> Vgl. dazu die Pressemitteilung der Hamburgischen Senatskanzlei vom 14.08.2012, abrufbar unter: <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/3551764/2012-08-14-sk-vertrag/> (Stand: 26.04.2017).

<sup>14</sup> Im Folgenden als AABF bezeichnet.

<sup>15</sup> Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Alevitischen Gemeinde Deutschland e. V. vom 13. November 2012, Drs. 20/5830 v. 13.11.2012 – die Verträge entsprechen sich inhaltlich weitgehend, so dass viele der folgenden Ausführungen zur Vereinbarung auch Geltung in Hinblick auf diese Vereinbarung haben, vgl. auch *Demel*, KuR 2013, S. 93 ff.; *Lutz-Bachmann*, *Mater rixarum?* Verträge des Staates mit jüdischen und muslimischen Religionsgemeinschaften, S. 442 ff.; vgl. auch unten Teil 5 B. I.

<sup>16</sup> Vertrag zwischen der Freien Hansestadt Bremen und der Schura-Islamischen Religionsgemeinschaft Bremen e. V., dem DITIB-Landesverband der Islamischen Religionsgemeinschaften Niedersachsen und Bremen e. V. und dem Verband der Islamischen Kulturzentren e. V. vom 15. Januar 2013, Drs. 18/727 v. 15.01.2013. Vgl. zum Vorgang die Pressemeldung der Senatspressestelle Bremen vom 15.01.2013, abrufbar unter: <http://www.senatspressestelle.bre>

Das Beispiel Hamburgs, einem Stadtstaat mit etwa 140.000 Muslimen,<sup>17</sup> zeigt einerseits auf, welche verfassungsrechtlichen Probleme mit Vereinbarungsabschlüssen mit muslimischen Verbänden einhergehen, andererseits ist zu erkennen, ein welches rechtliches Potential in Vereinbarungsabschlüssen mit muslimischen Verbänden im Kontext der (staatskirchenrechtlichen) Gesamtrechtsordnung liegt.

Diese Arbeit widmet sich deshalb der strukturell-rechtlichen Integration islamischer Gemeinschaften in die Ordnungskonfigurationen des geltenden Staatskirchenrechts am Beispiel Hamburgs und der Fortentwicklung staatskirchenrechtlicher Rechtsinstitute vor dem Hintergrund sich verändernder Rechtsinterpretation und -anwendung.<sup>18</sup>

Dabei ist gewissermaßen „staatskirchenrechtliches Neuland“ zu betreten: Die der Arbeit zu Grunde liegende Fragestellung nach (staatskirchen-)rechtlicher Anerkennung oder Integration musste in der Bundesrepublik Deutschland in diesem Ausmaß nicht näher definiert oder gestellt werden. Denn die Geschichte des Verfassungs- bzw. Staatskirchenrechts – die stets auch die Geschichte der Staatskirchenverträge war – war bislang vorwiegend die des Verhältnisses Staat–christliche Mehrheitsreligionen. *Hollerbach* stellte schon 1965 fest, dass Verträge zwischen Staat und Kirchen zu den „Erscheinungsformen der alltäglichen Rechtswirklichkeit“<sup>19</sup> gehören. Als alltägliche Rechtsstatsache sind sie geeignet, Aufschluss über das Verhältnis der Kontrahierenden zueinander zu geben.

Mit dem Herantreten islamischer Selbstorganisation an einen sich im religionsstrukturellen Wandel befindlichen Staat verändert sich auch die alltägliche Rechtswirklichkeit. Es stellt sich die Frage, ob das Staatskirchenrecht im Allgemeinen und das Handlungsinstrument des Staatskirchenvertrages im Besonderen zukunftsfähig sind.

Doch ganz im Sinne des Diktums *Böckenfördes*, wonach der freiheitliche säkularisierte Staat von Voraussetzungen lebt, die er selbst nicht garantieren kann,<sup>20</sup> bezieht sich die Bewährungsprobe nicht nur auf die staatliche Seite: Gelingt es muslimischen Verbänden, die an einen Ansprechpartner des Staates zu stellenden Anforderungen zu erfüllen? Und: Warum gelten „Staatsvertragsschlüsse“ mit Muslimen überhaupt als „juristische Unmöglichkeit“?

Zu Beginn der Arbeit soll auf die Hintergründe und Rechtsprobleme eines „Staatsvertrages mit Muslimen“ eingegangen werden (Teil I): Herausgearbeitet

men.de/detail.php?gsid=bremen146.c.60265.de (Stand: 18.12.2017). Der Vertrag wird im Folgenden als Bremer Vereinbarung abgekürzt.

<sup>17</sup> Zahlen nach einer Erhebung der EKD am 31.12.2007, abrufbar unter: [http://www.ekd.de/ekd\\_de/ds\\_doc/kirchenmitglieder\\_2007.pdf](http://www.ekd.de/ekd_de/ds_doc/kirchenmitglieder_2007.pdf) (Stand: 20.12.2017).

<sup>18</sup> Zur wissenschaftlichen Lage und Diskussion: *Hense*, in: Thümler, Wofür braucht Niedersachsen einen Vertrag mit muslimischen Verbänden?, S. 187 (196f.).

<sup>19</sup> *Hollerbach*, Verträge zwischen Staat und Kirche, S. 1.

<sup>20</sup> Siehe zur Aktualität dieses Ausspruchs und verschiedenen Veröffentlichungen *Böckenfördes Palm*, Berechtigung und Aktualität des Böckenförde-Diktums.