

Grundkurs Öffentliches Recht II. Grundrechte

Freitag, den 6. Mai 2005

Staatskirchenrecht

In einem thematischen Zusammenhang mit Art. 4 steht das sogenannte Staatskirchenrecht, d.h. die rechtlichen Regelungen über das Verhältnis von Staat und Kirchen. Dass dieses Verhältnis rechtlich besonders in der Verfassung, in Gesetzen und in Verträgen geregelt ist, kann am besten historisch mit der starken Stellung erklärt werden, welche die Kirchen über Jahrhunderte bis vor gut 30 Jahren gegenüber dem Staat innegehabt haben. In der Verfassung hat sich dies an zwei Stellen niedergeschlagen, im Grundrechtsteil in Regelungen über den Religionsunterricht (Art. 7 II / III) und über das Privatschulwesen (Art. 7 IV / V) und, vor allem, im Weimarer Kirchenkompromiss, der über Art. 140 als vollgültiges Verfassungsrecht in das Grundgesetz inkorporiert ist. In Verbindung mit Art. 4 sind die Weimarer Kirchenartikel auch verfassungsbeschwerdefähig.

Das Thema „Religion“ kommt im Grundgesetz also an zwei Stellen vor. In Art. 4 GG geht es vor allem um das Individualrecht der Glaubens- und Gewissensfreiheit, das gemäß Art. 19 Abs. 3 GG oder als Doppelgrundrecht aber auch auf Religions- und Weltanschauungsgesellschaften anwendbar ist, und in Art. 140 GG, der diese Gesellschaften unmittelbar, d.h. ohne individualrechtliche Grundlage in den Blick nimmt. Diese Doppelung ist nicht typisch deutsch, sie ist auch nicht überholt. Das beweist der seit dem Herbst 2004 zur Unterzeichnung aufliegende Vertrag über eine Verfassung für Europa, der auch zwei Religionsregelungen enthält, die eine individualrechtlich (Art. II - 70), die andere kollektivrechtlich (Art. I - 52). Geht man davon aus, dass „Religion“ Teil des privaten und des gesellschaftlichen, nicht aber des staatlichen Lebens ist, so ist die Existenz zweier

Normebenen bemerkenswert, denn privates und gesellschaftliches Leben sind eigentlich nur Thema einer Normebene, der Grundrechte.

I. Regelungsmodelle für das Verhältnis von Staat und Kirche

Das Verhältnis von Staat und Kirche kann verfassungsrechtlich auf drei im Ansatz unterschiedliche Weisen geregelt werden. Für alle drei Modelle lassen sich im Kreis der Mitgliedstaaten der Europäischen Union Beispiele anführen (hierzu Heintzen, FS Listl, 1999, 29 ff.). Die drei Modelle sind: Staatskirchensystem, Trennungssystem, Kooperationssystem.

Von einem Staatskirchensystem spricht man, wenn die Kirche dem Staat organisatorisch eingegliedert ist, wenn z.B. das Staatsoberhaupt zugleich Oberhaupt der Staatskirche ist oder wenn die Geistlichen vom Staat besoldet werden. Eine Staatskirche gibt es in Dänemark, Finnland, Griechenland, Großbritannien und Schweden.

Von einem Trennsystem spricht man, wenn es keine verfassungsrechtlichen Sonderbeziehungen zwischen Staat und Kirche gibt, die Kirche aus der Sicht des Staates vielmehr eine gesellschaftliche Organisation wie andere ist. Dieses System ist verwirklicht in Frankreich, den Niederlanden und Portugal.

Von einem Kooperationssystem spricht man, wenn Staat und Kirche organisatorisch getrennt sind, aber auf verfassungsrechtlicher Grundlage kooperieren. Man spricht dann auch von einer hinkenden Trennung. Das Kooperationssystem gibt es in Belgien, Deutschland, Irland, Italien, Luxemburg, Österreich und Spanien.

Es wäre ein Fehler zu meinen ein Trennsystem, vor allem in seiner laizistischen Steigerung, wäre besonders modern. Prononciert laizistisch sind in Europa die Verfassungen Portugals und der Türkei. Legt man das zugrunde, so ist Laizismus eher Ausdruck einer gewissen Rückständigkeit, eines

Staatswesens, das sich mit Verspätung von der Religion emanzipiert hat.

Zu den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union Schanda, FS Listl, 2004, S. 797 ff. (dort sind die Kirchen nach Jahrzehnten kommunistischer Entchristlichung als Kooperationspartner und als laizistisches Feindbild zu schwach; die dortigen Verfassungen betonen die negative Religionsfreiheit); zur Rechtsstellung der Kirchen und Religionsgemeinschaften nach dem Vertrag über eine Verfassung für Europa Muckel, DÖV 2005, S. 191 ff.

II. Das deutsche Kooperationssystem

Art. 137 I WRV könnte bei flüchtiger Lektüre zu dem Schluss verleiten, in Deutschland gelte ein laizistisches Trennsystem. Eine solche Deutung ist jedoch weder mit einer historischen noch mit einer systematischen Verfassungsinterpretation vereinbar.

Historisch richtet sich Art. 137 I WRV gegen eine organisatorische Verbindung von Staat und Kirche, insbesondere gegen den sog. Summepiskopat und das staatliche Kirchenregiment. Unter Summepiskopat verstand man die Personalunion zwischen den Ämtern des Landesherrn und des Leiters der jeweiligen Landeskirche, die im deutschen Protestantismus bis 1918 praktiziert worden ist. Art. 137 I WRV ordnet mithin eine Ämter-, eine organisatorische Trennung von Staat und Kirche an, verbietet beiden aber nicht die Kooperation und die Unterhaltung besonderer Beziehungen, durch die die Kirche aus dem Kreis gesellschaftlicher Organisationen herausgehoben wird.

Verfassungssystematisch wird diese Auslegung durch Vorschriften bestätigt, die eine Kooperation von Staat und Kirche ausdrücklich vorsehen und die darum mit dem Trennungsprinzip unvereinbar wären:

--> der Religionsunterricht an staatlichen Schulen in kirchlicher Verantwortung (Art. 7 III);

--> die Zuerkennung des Körperschaftsstatus, der die Kirchen von

anderen gesellschaftlichen Organisationen unterscheidet (Art. 137 V WRV);

--> das Recht, Kirchensteuern auf Grund der bürgerlichen Steuerlisten zu erheben (Art. 137 VI WRV);

--> der staatliche Schutz der Sonn- und Feiertage (Art. 139 WRV);

--> die Anstalts- und Militärseelsorge (Art. 141 WRV).

Hinzu treten weitere Vorschriften, die implizit die besondere Stellung der Kirchen garantieren, so Art. 5 III im Hinblick auf theologische Fakultäten oder Art. 7 IV im Hinblick auf die kirchlichen Schulen.

Dies zusammenfassend wird von einem System hinkender Trennung von Staat und Kirche gesprochen. Trennung besteht im Organisatorischen, Trennung bedeutet aber nicht, dass die Organisationen Staat und Kirche nicht in besonderer Weise zusammenarbeiten dürfen.

III. Das kirchliche Selbstbestimmungsrecht

Art. 137 II / III WRV gewährleisten die Freiheit der Religionsgesellschaften und ihre Unabhängigkeit vom Staat. Diese Freiheit kann zwar schon aus Art. 4 I / II GG hergeleitet werden. Art. 137 II / III WRV betont die organisatorische Selbstständigkeit. Geschützt sind kirchliche Normsetzung, kirchliche Verwaltung bis hin zur kirchlichen Gerichtsbarkeit. Aus Art. 137 III WRV folgt z.B., dass kirchliche Krankenhäuser besondere Anforderungen an ihr Personal stellen dürfen. Art. 137 IV WRV verweist die Religionsgesellschaften für ihre Organisation auf die Vorschriften des bürgerlichen Rechts, die aber gemäß ihren Zwecken ggfs. weit auszulegen sind (BVerfGE 83, 341).

Als selbstständige Organisationen sind die Religionsgesellschaften und die ihnen gemäß Art. 137 VI WRV gleichgestellten Weltanschauungsvereinigungen vom Staat organisatorisch getrennt. Die Verleihung des Körperschaftsstatus

in Art. 137 V WRV darf darum nicht als Eingliederung der Kirchen in die Staatsorganisation verstanden werden. Sie ist eine Anerkennung der besonderen öffentlichen Wirksamkeit einer Religionsgesellschaft und bedeutet darüber hinaus die Zuerkennung der Fähigkeit, Inhaber bestimmter staatlicher Kompetenzen zu sein, insbesondere des Rechts zur Erhebung von Kirchensteuern.

IV. Neutralität und Parität

Das Verhältnis des Staates zu den Religionsgesellschaften ist mit den Begriffen Neutralität und Parität zu umschreiben. Neutralität bedeutet Nichtidentifikation des Staates mit einer bestimmten Religion oder Weltanschauung. Die Anbringung eines Kreuzes in Unterrichtsräumen staatlicher Pflichtschulen ist nach Ansicht des BVerfG mit diesem Neutralitätsgebot nicht vereinbar (E 93, 15 ff.). Parität bedeutet die Gewährleistung gleicher Chancen und Rechte für alle Religionen und Weltanschauungen. Das Neutralitäts- und das Paritätsprinzip werden dem gesamten, aus der WRV in das GG übernommenen Normenbestand sowie den Art. 3, 4, 7 und 33 GG entnommen.

V. Konkordate und Kirchenverträge

Staat und Kirchen regeln Näheres ihrer Beziehungen in Verträgen. Auch darin kommt eine Sonderstellung der Kirchen zum Ausdruck. Verträge zwischen dem Staat und der katholischen Kirche nennt man Konkordate, Verträge mit einer evangelischen Kirche Kirchenverträge. Diese Differenzierung findet ihren Grund darin, dass nur die katholische Kirche Völkerrechtssubjekt ist, dass mithin Verträge zwischen dem Staat (Bund oder Land) und dem Heiligen Stuhl völkerrechtliche Verträge sind. Die föderale Zuständigkeit zum Abschluss solcher Verträge ist gemäß Art. 70 ff. GG zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt. Auf deren Grundlage war sehr umstritten und ist vom BVerfG letztlich verneint worden, ob das Land Niedersachsen in einer

schulrechtlichen Frage an das Reichskonkordat gebunden war, das 1933 von Hitler-Deutschland mit dem Heiligen Stuhl geschlossen worden war (BVerfGE 6, 309).