

Kirche und Staat

Von Axel von Campenhausen

1. Das Verhältnis von Staat und Kirche im Sinne eines geordneten Gegenübers von weltlichem Gemeinwesen und rechtlich selbständigen Religionsverbänden ist eine Besonderheit der christlich-abendländischen Welt. Erst das Christentum hat diese Unterscheidung hervorgebracht. Der Staat der Moderne hat sich seit dem 16. Jh. in der Auseinandersetzung der Religionskriege herausgebildet. Er bestimmt sich seitdem gerade durch seine Stellung zur Religion in seinem Wesen. Deshalb kommt diesem Fragenkreis für das Selbstverständnis und die spezifische Eigenart der modernen Staatsordnung grundlegende Bedeutung zu.

Wie das Wesen des Staates und der Kirche, so hat auch ihr Verhältnis zueinander im Laufe der Jahrhunderte unterschiedliche Deutung erfahren. Eine allgemein anerkannte Lehre über ihr Verhältnis gibt es auch heute nicht. Immerhin hat sich neben den aus der Tradition erwachsenen kirchlichen eine Anzahl von Ordnungsmodellen oder Ordnungstypen staatlicher Lösung herausgebildet. Sie lassen sich auf drei Grundformen zurückführen: erstens die historisch frühe Verbindung von Staat und Kirche; zweitens der erst seit der Neuzeit verwirklichte Grundsatz der Trennung von Staat und Kirche. Im idealtypischen Fall stellt sich das Verhältnis des Staates zu den Religionsgemeinschaften hier genau so dar wie das Verhältnis des Staates zu anderen in seinem Bereich bestehenden Vereinigungen; drittens die Scheidung der staatlichen und kirchlichen Bereiche unter Aufrechterhaltung des öffentlich-rechtlichen Status der Kirchen und der kirchlichen Autonomie.

Alle drei Systeme haben im Laufe der Geschichte in den verschiedensten Ländern ihre Verwirklichung gefunden. Meist lässt sich die Rechtslage aber nicht ohne Rest auf einen der drei Ordnungstypen verrechnen. Übergangs- und Mischformen entstehen durch Abschwächung des einen Systems oder durch Übernahme einzelner Elemente aus dem anderen. Das gilt auch für Deutschland, dessen Staatskirchenrecht bis heute Teile der verschiedenen historischen Schichten des Verhältnisses von Staat und Kirche beibehalten hat.

2. In der gesamten vorchristlichen Kulturwelt gehören Staat und Religion unlösbar zusammen. Diese Selbstverständlichkeit ist erst durch das Christentum in Frage gestellt worden, das, wie schon die jüdische Religion, insofern eine Besonderheit darstellte, als die Ausschließlichkeit des christlichen Glaubens keine anderen Götter duldet und die Teilnahme am römischen Staatskultus verbot. Das führte bekanntlich zu Christenverfolgungen, welche durch das sogenannte Toleranzedikt (313) beendet wurden. Zwei Generationen später wurde das rechtgläubige nicänische Christentum zur Staatsreligion (28.2.380). Durch die Verbindung mit dem Staat geriet die Kirche aber in Abhängigkeit von der weltlichen Gewalt. Diese lieh der Kirche ihren Arm, stattete sie mit weitreichenden Rechten aus und war auch ihrerseits genötigt, auf die sittlichen und religiösen Forderungen der [713] Kirche Rücksicht zu nehmen. Allerdings mußte die Kirche zeitweilig unerträglich starken Einfluß der weltlichen Herrscher ertragen. Die Forderung nach „Freiheit“ der Kirche hat als Folge davon die Kirchengeschichte, insb. des hohen MA, bestimmt. Die endgültige Lösung der Kirche vom Staat hat in Deutschland nach der Krise der Reformation erst das 19. Jh. gebracht, verfassungsrechtlich die Weimarer Reichsverfassung von 1919.

3. Die Reformation war eine theologische Bewegung. Sie verstand sich nicht als eine theologische oder kirchenpolitische Revolution, sondern als Reinigung und Fortführung der einen

christlichen Kirche, die nach mancherlei Mißbildung zur ursprünglichen Wahrheit zurückzuführen sei. Das gereinigte Verständnis des Evangeliums hatte aber grundstürzende Auswirkungen auf Reich, Staat und Gesellschaft und führte zu einem neuen Verständnis des kirchlichen und weltlichen Rechts und veränderte auch das Verhältnis von geistlichem und weltlichem Regiment. Im Ergebnis führten die Umwälzungen der Reformation in allen Ländern zur Verstärkung des schon vorreformatorischen landesherrlichen Einflusses auf das Kirchenwesen. Für die evangelischen Territorien machte der Fortfall der universalkirchlichen Bindung den Weg für partikularistische Aufsplitterungen zusätzlich frei.

In der staatskirchenrechtlichen Praxis war der konfessionelle Unterschied geringer als man erwarten konnte. Er betraf vor allem die rechtliche Begründung für die staatliche Herrschaft in der Kirche, ob nämlich der Herrscher die Verantwortung für das Kirchenwesen trug auf Grund kirchlichen Privilegs, als *advocatus ecclesiae*, Kirchenvogt, als Notbischof (LUTHER), als erstes Glied der Kirche (*praecipuum membrum ecclesiae*, MELANCHTHON) oder auf Grund des Reichsrechts und der weltlichen Verfassungslehre (Episkopal-, Territorial- und Kollegialsystem). Die verfassungsrechtlichen Einzelheiten wurden im Augsburger Religionsfrieden (25.9.1555) und im Westfälischen Frieden (24.10.1648) für Jahrhunderte festgelegt. Erst der Reichsdeputationshauptschluß (25.2.1803) brachte mit den großen territorialen Veränderungen Bewegung in das Verhältnis von Staat und Kirche, weil nunmehr fast alle deutschen Länder Bevölkerungsanteile aus beiden Konfessionen umfaßten, die scheinbar unproblematische Nähe des Staates zur einen herrschenden Religion also nicht fortgesetzt werden konnte. Im Laufe des 19. Jh. setzte sich dementsprechend die Religionsfreiheit als Kultusfreiheit wie in der Unabhängigkeit der staatsbürgerlichen Rechte vom Bekenntnis in Deutschland durch. Die katholische Kirche erreichte bald die rechtliche Selbständigkeit (Autonomie); für die evangelische Kirche bahnte sich diese an. Die zunächst umfassende staatliche Aufsicht über die Kirche wurde allmählich gelockert. Den grundlegenden epochalen Einschnitt machte erst die Wiemarer Reichsverfassung (11.8.1919).

4. Die WRV beseitigte das landesherrliche Kirchenregiment und verwirklichte die alte Forderung nach Trennung von Staat und Kirche, freilich nicht in der Form der Zerstörung der überkommenen Ordnung, sondern durch organisatorische Trennung von Kirchen und Staat und die Gleichbehandlung aller Religionsgemeinschaften. Der schematischen Gleichsetzung der großen Kirchen mit allen anderen Religionsgesellschaften (die die Verfassung allein nennt) entsprach die Wirklichkeit nicht. Durch historischen und zahlenmäßigen Vorsprung blieb den Kirchen nicht nur eine bessere Chance in der Wahrnehmung der verfassungsmäßigen Rechte. Der Staat trug ihrer Bedeutung auch dadurch Rechnung, daß er mit ihnen Verträge abschloß, so die Konkordate mit der katholischen Kirche und hieran orientierte Kirchenverträge mit ev. Kirchen in Bayern 1924, Preußen 1929, Baden 1930 (das Reichskonkordat HITLERS bildet ein Sonderproblem). Wesentlich war auch die verstärkte Anerkennung der Religionsfreiheit und die damit korrespondierende fortschreitende Säkularisierung des Staates und des öffentlichen Lebens. Der Staat gewann seine Freiheit von konfessioneller Fessel ganz, welche er aller-[714]dings schon im 19. Jh. weitgehend abgestreift hatte Nun betonte die Verfassung die religiös weltanschauliche Neutralität in dem Sinne, daß Staat und öffentliche Einrichtungen sich des Urteils und der Parteinahme in religiösen Dingen zu enthalten hatten.

Freiheit vom Staat gewannen allerdings auch die Kirchen, in Deutschland zum ersten Male in ihrer Geschichte. Das gilt insb. für die ev. Kirchen, die mangels übernationaler Organisation vom Staat noch weniger unabhängig gewesen waren als die kath. Kirche. Praktisch wurde die staatliche Kirchenaufsicht zunächst weiter praktiziert, und die ev. Kirche war damit auch weitgehend einverstanden. Erst die Bedrohung durch den Nationalsozialismus gab im sog. Kirchenkampf den Anstoß, eine neue freiere Haltung gegenüber dem Staat zu gewinnen und

ihm Mitwirkungsrechte innerhalb der von ihm getrennten Kirchen zu versagen. Richtungweisend wurde die Theologische Erklärung von Barmen (29./31. Mai 1934). Hier zog die ev. Kirche Konsequenzen, die der kath. seit dem Kulturkampf vertraut waren: Jede Unterordnung der Kirche unter den Staat, sei es auch nur in Fragen des theologisch scheinbar indifferenten rechtlichen Kirchenwesens, wurde nunmehr abgelehnt. Die Dritte Barmer These verwirft die Lehre, daß die Kirche die Gestalt ihrer Botschaft und ihrer Ordnung dem Belieben und dem Wandel der jeweils herrschenden Weltanschauung oder politischen Überzeugungen überlassen dürfe.

5. Das Grundgesetz griff 1949 für die Regelung des Staatskirchenrechts auf die entsprechenden Bestimmungen der Weimarer Verfassung zurück, die in Art. 140 GG in die neue Verfassung übernommen wurden. Scheinbar war die Rechtslage von 1919 damit wieder hergestellt. Weder der Staat noch die beiden Kirchen waren aber die gleichen. Schon unter der Weimarer Verfassung hatte das Staatskirchenrecht eine Entwicklung durchgemacht. Die von der Verfassung nicht mehr vorgesehene Staatsaufsicht war allmählich zurückgetreten. Die Verirrungen der NS-Kirchenpolitik mit ihren bevormundenden und rechtsverletzenden Eingriffen in das Leben der Kirche wirkten nach 1945 nach und bestimmten die Haltung der Kirchen gegenüber dem neu erstehenden deutschen Staat und den Geist der Anwendung der Verfassungsartikel.

Art. 4 GG schützt die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses. Er gewährleistet die ungestörte Religionsausübung. Die Unabhängigkeit staatsbürgerlicher Rechte vom religiösen Bekenntnis sichert Art. 3 GG. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 ff. WRV statuiert die organisatorische Trennung von Staat und Kirche („Es besteht keine Staatskirche“. Art. 137 I WRV) und garantiert die Selbständigkeit jeder Religionsgesellschaft in ihren eigenen Angelegenheiten innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes, einschl. des Ämterrechts (Art. 137 III WRV). Soweit Religionsgesellschaften Körperschaftsrechte genießen, bleiben ihnen diese und die damit verbundenen rechtstechnischen Möglichkeiten öffentlich-rechtlicher Rechtsgestaltung erhalten (Art. 137 V WRV). Jede Religionsgemeinschaft kann die gleichen Rechte erhalten, wenn sie durch Verfassung und Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bietet. Zahlreiche Kirchen und Religionsgemeinschaften haben davon Gebrauch gemacht. „Durch die Zuerkennung dieses öffentlich-rechtlichen Status wird die Kirche anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften nicht gleichgestellt. Dieser Status soll die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Kirche vom Staat sowie ihre originäre Kirchengewalt bekräftigen. Durch sie wird die Kirche weder in den Staat organisch eingegliedert noch einer besonderen staatlichen Kirchenhoheit unterworfen“ (BVerfGE 30,415 [428]).

Solchen mit Körperschaftsrechten ausgestatteten Religionsgemeinschaften garantiert Art. 137 VI WRV das Kirchensteuerrecht. Darunter ist nicht das Recht der Kirchen und Religionsgemeinschaften zu verstehen, von ihren Mitgliedern Beiträge zu erheben. Dieses [715] Recht haben sie ohnedies, weil sie ihre eigenen Angelegenheiten selbständig ordnen und verwalten. Dagegen garantieren Art. 140 GG i.V.m. 137 VI WRV, daß der Staat die von den Religionsgemeinschaften festgesetzten Beiträge durch seine Organe gegen Gebühr als staatliche Steuern i.S. der AO beitreibt, wobei der Staat sich weitgehend der Arbeitgeber als Gehilfen im Lohnabzugsverfahren bedient. Eigentum und andere Rechte der Religionsgemeinschaften werden gewährleistet. Die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen sind bis zu einer vorgesehenen (aber nirgends angepackten) Ablösung weiter zu leisten. Die Seelsorge in Heer, Krankenhäusern, Strafanstalten oder sonstigen öffentlichen Anstalten ist gewährleistet (Art. 141 GG). In diesen Zusammenhang gehört auch Art. 7 GG, der für die Schule bestimmt, daß der Religionsunterricht außer in Berlin und Bremen in allen öffentlichen (nicht speziell „bekenntnisfreien“) Schulen ordentliches Lehrfach ist. Wie bei der

Anstaltsseelsorge räumt der Staat den Religionsgemeinschaften kein irgendwie geartetes Privileg ein, vielmehr dienen diese Regelungen der Gewährleistung der Religionsfreiheit des Staatsbürgers, der auch in öffentlichen Anstalten seinen religiösen Pflichten soll nachkommen können. Dementsprechend entscheiden die Eltern bzw. die religionsmündigen Schüler, ob sie am Religionsunterricht teilnehmen, die Lehrer, ob sie ihn erteilen wollen.

Der Staat des Grundgesetzes ist neutral in dem Sinne, daß er religiöse Wertentscheidungen nicht selbst fällt, sondern sie den Staatsbürgern überläßt. Da diese in der Regel Glieder einer Religionsgemeinschaft sind und da Staat und Kirche in vielen Bereichen konkurrieren (z.B. in Erziehung, Wohlfahrt, Ehe), kommt der Staat nicht umhin, mit den Religionsgemeinschaften zusammenzuarbeiten, weil er die entsprechende Entscheidung der Staatsbürger respektiert und diese einen Anspruch haben, ihre religiöse Entscheidung in allen Bereichen berücksichtigt zu sehen, soweit die staatliche Einheit das zuläßt. Die Glaubensfreiheit gewährt „dem Einzelnen einen von staatlichen Eingriffen freien Rechtsraum, in dem er sich die Lebensform zu geben vermag, die seiner Überzeugung entspricht“ (BVerfGE 32, 98 [106]). Denn es entspricht „allein der einem weltanschaulich nicht einheitlichen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland gestellten gesetzgeberischen Pflicht, das Recht so zu normieren, daß es den Bürgern die Freiheit läßt, bei der Gestaltung ihres Ehe- und Familienlebens ihren religiösen und weltanschaulichen Verpflichtungen mit allen Konsequenzen nach zu leben“ (BVerfGE 10, 59 [85]).

Das Verfassungsrecht hat sich als eine tragfähige Grundlage für eine friedliche und kooperative Entwicklung des Verhältnisses von Kirche und Staat bewährt. Die Zusammenarbeit wurde durch zahlreiche Kirchenverträge institutionell geregelt. Richtungsweisend wurde der Niedersächsische Kirchenvertrag, der sog. Loccumer Vertrag (1955, ergänzt 1965 und 1973), an den sich die (ev.) Kirchenverträge von Schleswig-Holstein (1957), Hessen (1960) und Rheinland-Pfalz (1962, ergänzt 1973) anschlossen. Auf katholischer Seite machte erst das Konkordatsurteil des BVerfG vom 26.3.1957 (BVerfGE 6, 309) den Weg zum Abschluß des niedersächsischen Konkordats frei (1965, ergänzt 1973). Das Reichskonkordat von 1933 gilt weiter. In zahlreichen Gesetzen ist die Zusammenarbeit mit den Kirchen im einzelnen vorgeschrieben, z.B. im Bundessozialhilfegesetz. Das BVerfG hat im grundlegenden Sozialhilfe-Urteil 1967 (BVerfGE 22, 180 [202]) klargestellt, daß die einschlägigen Normen „die längst ... übliche und bewährte Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Trägern der Sozialhilfe und den freien Wohlfahrtsverbänden gewährleisten“ wollen, „um mit dem koordinierten Einsatz öffentlicher und privater Mittel den größtmöglichen Erfolg zu erzielen“.

6. In rechtlicher Hinsicht zeichnet sich das Staatskirchenrecht mit den in das GG übernommenen Artikeln der WRV durch bemerkenswerte Stabilität aus. Gleichzeitig machen sich aber starke Bewegungen bemerkbar, die sich humanistisch oder liberal nennen und die die bestehende Ordnung in Frage stellen, z.T. mit kaum verhüllt kirchenfeindlicher Tendenz. Hierbei erfahren auch Gedanken des 19. Jh. eine Wiederbelebung, die nicht auf die freie religiöse Entfaltung des Staatsbürgers abstehen, sondern seine Befreiung von der Religion zum Ziele haben. Die Polemik gegen die Religionsfreiheit auch in öffentlichen Einrichtungen zielt insofern auf eine gerade nicht neutrale Haltung des Staates, als sie das Urteil des Staatsbürgers in religiös-weltanschaulichen Fragen vorwegnimmt. Demgegenüber hat nicht zuletzt das BVerfG in zahlreichen Entscheidungen zum Staatskirchenrecht ausgeführt, daß die Bundesrepublik der Staat aller Bürger ist, die alle die gleiche Chance haben, ihr Leben nach ihren religiösen Grundsätzen einzurichten. Das bedeutet im modernen pluralistischen Staat, daß die Toleranz, die Kraft, andere Meinungen und Arten der Lebensgestaltung zu ertragen, eine wesentliche Bürgertugend ist, ohne die der freiheitliche Charakter der staatskirchenrechtlichen Ordnung kaum gewährleistet ist. Die Kirchen werden ihre Positionen und Forderungen immer wieder unter dem Gesichtspunkt zu überprüfen haben, ob diese dem spezifischen kirchlichen Auftrag und der Glaubwürdigkeit dienen.

Lit.: MARTIN HECKEL, A. HOLLERBACH, Die Kirchen unter dem Grundgesetz, 1968 – A. v. CAMPENHAUSEN, Staatskirchenrecht, 1973 (Lit.) – U. SCHEUNER, Schriften zum Staatskirchenrecht, 1973 – E. FRIESENHAHN, U. SCHEUNER (ed.), Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, ^I1974, ^{II}1975 (Lit.) – W. WEBER, Staat und Kirche in der Gegenwart, 1978.

Quelle: Theodor Schober/Martin Honecker/Horst Dahlhaus (Hrsg.), *Evangelisches Soziallexikon*, 7. A., Stuttgart: Kreuz Verlag 1980, Sp. 712-716.