

Staatskirchenrechtliche Abhandlungen

Band 56/II

Kirche und Staat in West-, Süd- und Nordeuropa

Herausgegeben von

Stefan Mückl und Arnd Uhle



Duncker & Humblot · Berlin

STEFAN MÜCKL / ARND UHLE (Hrsg.)

Kirche und Staat in West-, Süd- und Nordeuropa

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

Wolfgang Rübner · Christian Starck · Arnd Uhle

Band 56/II

Kirche und Staat in West-, Süd- und Nordeuropa

Herausgegeben von

Stefan Mückl und Arnd Uhle



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, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: Fotosatz Voigt, Berlin

Druck: Meta Systems Publishing & Printservices GmbH, Wustermark

Printed in Germany

ISSN 0720-7247

ISBN 978-3-428-15691-7 (Print)

ISBN 978-3-428-55691-5 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

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

In Memoriam

Ludger Müller

* 25. August 1952 † 20. April 2020

Vorwort

Während der epochale Umbruch der Jahre 1989/90 in den Staaten Mittel- und Osteuropas zu einer grundlegenden Veränderung des Verhältnisses von Kirche und Staat geführt hat, ist eine vergleichbare Zäsur in den Staaten West-, Süd- und Nordeuropas ausgeblieben. Gleichwohl haben sich in den vergangenen Jahrzehnten auch in diesen Staaten die Rahmenbedingungen des Verhältnisses von Staat und Kirche erheblich verändert. Zuvörderst sind sie Konsequenzen gesellschaftlicher Entwicklungsprozesse: Als solche folgen sie aus Pluralisierungs-, Individualisierungs- und Säkularisierungsprozessen sowie aus der Abnahme der Bindungs- und Prägekraft des Christentums; ebenso resultieren sie freilich auch aus der Wiederentdeckung der gesellschaftlichen Relevanz von Religion, die nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer zunehmenden Migration aus islamisch geprägten Ländern in die Staaten West-, Süd- und Nordeuropas die Auswirkungen von Religion und Religiosität auf Identität und Kohäsion der europäischen Gesellschaften in den Blick gerückt hat. Zudem sind sie Resultat einer zunehmenden Europäisierung des Staatskirchenrechts, die insbesondere durch die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs befördert worden ist. Vor diesem Hintergrund haben die Einwirkungen des Europarechts auf das mitgliedstaatliche Staatskirchenrecht an Intensität gewonnen, auch wenn das Verhältnis von Staat und Kirche aus unionsrechtlicher Perspektive zu den „unionsfesten“ Materien des Rechts zählt.

In dem Maße, in dem die hier angedeuteten Veränderungsprozesse voranschreiten, sehen sich die gegenwärtig in den einzelnen Staaten anzutreffenden staatskirchenrechtlichen Ordnungen, die allesamt maßgeblich von Geschichte, Tradition und Kultur des jeweiligen Landes geprägt sind, vielfachen Anfragen hinsichtlich ihrer Legitimation wie auch ihrer Zukunftsfähigkeit ausgesetzt. So führen die skizzierten Entwicklungen auf der einen Seite zu einer Zurückdrängung ausschließlich historisch ansetzender Modelle zur Legitimation der jeweiligen staatskirchenrechtlichen Systeme. Auf der anderen Seite führen sie indes auch dazu, das Augenmerk stärker auf die rechtliche Ordnung des Verhältnisses von Staat und Religion in den europäischen Nachbarländern, auf dortige Regelungsansätze sowie auf einen Vergleich der Leistungsfähigkeit dieser Lösungsansätze mit den bislang jeweils im eigenen Land zur Anwendung gelangenden Instrumenten zu richten. Demgemäß werden für die staatskirchenrechtlichen Ordnungen der Zukunft funktionale und rechtsvergleichende Perspektiven an Bedeutung gewinnen. Diese werden zwar keinesfalls die gewachsenen historischen Begründungszusammenhänge ersetzen. Doch sie werden den historischen Wurzeln

der mitgliedstaatlichen staatskirchenrechtlichen Ordnungen zunehmend in legitimationsergänzender Weise an die Seite treten und zugleich die Rechtsfortbildung inspirieren: Denn dort, wo sich auch in ihrem Lichte divergierende Regelungen des Verhältnisses von Staat und Religion behaupten können, werden verbleibende Unterschiede nicht nur geschichtlich, sondern auch funktionsgerecht legitimiert; und dort, wo sich staatskirchenrechtliche Bestimmungen als änderungsbedürftig erweisen, wird die rechtsvergleichend angeregte Perspektive des Änderungsgesetzgebers punktuelle Annäherungen zwischen den rechtlichen Ordnungen der west-, süd- und nordeuropäischen Staaten wachsen lassen, ohne hierbei freilich die in den einzelnen Staaten anzutreffenden Besonderheiten der jeweiligen geschichtlichen Ausgangslage und der jeweiligen staatskirchenrechtlichen Tradition zu negieren oder gar zu nivellieren. Vor diesem Hintergrund können funktionale und rechtsvergleichende Perspektiven wesentliche Impulse ebenso für die Legitimation staatskirchenrechtlicher Regelungen wie auch für die inhaltliche Fortentwicklung des Staatskirchenrechts in den einzelnen Staaten West-, Süd- und Nordeuropas geben.

In der Konsequenz wird die staatskirchenrechtliche Vergleichung, heute noch weithin Desiderat, zunehmend an Beachtung gewinnen. Dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, ist Anliegen des vorliegenden Sammelbandes. Dessen Beiträge sind hervorgegangen aus Vorträgen, die Anfang Februar 2018 im Rahmen einer internationalen, dem Verhältnis von Kirche und Staat in West-, Süd- und Nordeuropa gewidmeten Konferenz auf dem Michaelsberg in Siegburg gehalten und diskutiert wurden. Die Herausgeber haben für die Übersetzung und – wo möglich – Aktualisierung der Beiträge Sorge getragen. Inhaltlich spannte diese Konferenz den Bogen von den historischen Grundlagen über die jeweiligen Rechtsquellen bis zu den Strukturprinzipien der staatskirchenrechtlichen Ordnungen und vom Rechtsstatus der Kirchen und Religionsgemeinschaften über deren Wirkungsmöglichkeiten bis hin zu einer Vielzahl von Einzelfragen in den einzelnen Staaten. Durchgeführt wurde sie von dem an der Päpstlichen Universität Santa Croce in Rom angesiedelten Lehrstuhl für Verkündigungs- und Staatskirchenrecht und von dem an der Universität Leipzig bestehenden Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere für Staatsrecht, Allgemeine Staatslehre und Staatstheorie.

Großzügig gefördert wurde die Konferenz von der C.D.-Stiftung im Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, von der Evangelischen Kirche in Deutschland, von der Deutschen Bischofskonferenz und von der Johanna und Fritz Buch-Gedächtnisstiftung. Für diese finanzielle Unterstützung und die vertrauensvolle Zusammenarbeit möchten wir uns an dieser Stelle herzlich bedanken: namentlich bei Frau Dr. *Marilen Macher*, Teamleiterin im Deutschen Stiftungszentrum, bei Herrn Dr. *Hans Ulrich Anke*, Präsident des Kirchenamtes der EKD, bei P. Dr. *Hans Langendörfer*, Sekretär der Deutschen Bischofskonferenz, und bei Herrn Dr. *Jochim Thietz-Bartram*, Rechtsanwalt und Vorsitzender des Vorstandes

der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung. Vielfältigen Dank für die Unterstützung bei der Durchführung des Symposiums schulden wir ferner den Mitarbeitern des Leipziger Lehrstuhls, insbesondere Frau *Maren Monroy*, in deren Händen auch die redaktionelle Betreuung des vorliegenden Tagungsbandes lag. Dem Geschäftsführer des Verlages Duncker & Humblot, Herrn Dr. *Florian Simon* LL.M., danken wir für die wie stets überaus angenehme und vertrauensvolle Zusammenarbeit.

Gewidmet sei der vorliegende Tagungsband unserem überaus geschätzten Kollegen und Freund Prof. Dr. theol. Dr. iur. can. habil. *Ludger Müller* M.A., der uns mit seiner Teilnahme an der Konferenz auf dem Michaelsberg einen seiner letzten Tagungsbesuche geschenkt hat und der nach langer und schwerer Krankheit in der Nacht des Sonntags der göttlichen Barmherzigkeit am 20. April 2020 verstorben ist.

Rom und Leipzig, im Mai 2020

Stefan Mückl
Arnd Uhle

Inhaltsverzeichnis

I. Grundlagen

Das Verhältnis von Staat und Kirche aus kirchlicher Sicht Von Erzbischof <i>Roland Minnerath</i>	15
Das Verhältnis von Staat und Kirche aus staatlicher Sicht – Stand und Entwicklungsperspektiven des deutschen Staatskirchenrechts Von <i>Peter Müller</i>	31
Das Verhältnis von Recht und Religion in der Europäischen Union Von <i>Christian Hillgruber</i>	49

II. Länder mit einer traditionell katholischen Prägung

Das Verhältnis von Staat und Kirche in Spanien Von <i>Santiago Cañamares Arribas</i>	79
Das Verhältnis von Staat und Kirche in Italien Von <i>Gabriele Fattori</i>	109
Das Verhältnis von Staat und Kirche in Österreich Von <i>Katharina Pabel</i>	133
Religionsfreiheit und das Verhältnis von Staat und Kirche in Portugal Von <i>Jónatas Em. M. Machado</i>	167

III. Länder mit einer traditionell orthodoxen Prägung

Das Verhältnis von Staat und Kirche in Griechenland Von <i>Anargyros Anapliotis</i>	185
Kirche und Staat in Zypern Von <i>Achilles C. Emilianides</i>	213

IV. Länder mit einer traditionell evangelisch-lutherischen Prägung

Das Verhältnis von Staat und Kirche in Norwegen Von <i>Ingvill Thorson Plesner</i>	233
Das Verhältnis von Staat und Kirche in Schweden Von <i>Mikael Berglund</i>	247

Das Verhältnis von Staat und Kirche in Finnland Von <i>Matti Kotiranta</i>	269
V. Länder mit besonderen staatskirchenrechtlichen Traditionen	
Das Verhältnis von Staat und Kirche in Frankreich Von <i>Thierry Sol</i>	293
Das Verhältnis von Staat und Kirche im Vereinigten Königreich Von <i>Julian Rivers</i>	323
VI. Länder mit religiöser Vielfalt oder weitgehend religionsloser Gesellschaft	
Das Verhältnis von Staat und Kirche in der Schweiz Von <i>Martin Griching</i>	351
Das Verhältnis von Staat und Kirche in Belgien und in den Niederlanden Von <i>Stephan Dusil</i>	379
Personenverzeichnis	411
Sachwortverzeichnis	420
Autoren und Herausgeber	426

I. Grundlagen

Das Verhältnis von Staat und Kirche aus kirchlicher Sicht

Von Erzbischof *Roland Minnerath*, Dijon

I. Der Kampf um die „ <i>Libertas Ecclesiae</i> “	16
1. Die Entstehung eines neuen Religionsbegriffs durch die junge Kirche	16
2. Die Kirche im Römischen Reich der Spätantike	17
3. Aufstieg der Kirche im Mittelalter und ihr Einfluß auf das politische System	18
II. Die Kirche als „ <i>societas perfecta</i> “	19
1. Neuordnung des Staat-Kirche-Verhältnisses am Beginn der Aufklärung	19
2. Koexistenz von Staat und Kirche bis zum 19. Jahrhundert	20
3. Forderung nach Unabhängigkeit der Kirche vom Staate nach dem Zweiten Vatikanischen Konzil	21
4. Die Souveränität des Heiligen Stuhls als übernationales völkerrechtliches Subjekt	22
III. Souveränität der Kirche und Recht auf Religionsfreiheit	23
1. Religionsfreiheit aus dem Blickwinkel der Kirche	23
2. Die Anerkennung der internationalen Souveränität der Kirche	25
3. Rechtsstellung und Anerkennung der Kirche auf dem Gebiet der Staaten, mit denen ein Konkordat geschlossen wurde	26
4. Die Souveränität der Kirche ist kein Widerspruch zur Religionsfreiheit des Einzelnen	28
5. Das Alleinstellungsmerkmal der katholischen Kirche gegenüber anderen Religionsgemeinschaften	29

Der Rechtsstaat gewährleistet die Religionsfreiheit für alle Bürger. Der Staat begegnet den Religionen in konkreten Religionsgemeinschaften, je nach ihren inneren Strukturen. Der befugte Träger der Rechtllichkeit ist eine Institution, eine Religionsgemeinschaft, nicht ein Bekenntnis. Sind die Religionsgemeinschaften passive Empfänger der staatlichen Ordnungen oder sind sie Partner des Staates? Wenn Partner – auf welcher Ebene kommen sie dann in Beziehung mit dem Staat? Nur der Staat oder gleichgestellte souveräne Gesellschaften besitzen die Macht, verbindliche Gesetze zu schaffen. So gibt es nur zwei Möglichkeiten: bei der ersten bezeichnen sich die Religionsgemeinschaften als Gemeinschaften im Staat; bei der zweiten – und das betrifft nur die katholische Kirche – betrachtet sich die Religionsgemeinschaft selbst als eine souveräne Gesellschaft gegenüber dem Staat.

In den letzten Jahren ist man in manchen Fakultäten vom „*ius publicum ecclesiasticum*“, vom kirchlichen öffentlichen Recht zum „staatlichen Recht in Sachen Religion“ übergegangen, mit einem Wort: von der Auffassung der Kirche als Trägerin eines eigenen unabhängigen Rechtes zur Auffassung der Kirche als Trägerin eines vom Staat erteilten Gemeinderechts.

Es sei eingangs klargestellt, daß die erste Auffassung keineswegs den Staat seiner Verantwortung, den Religionsgemeinschaften eine rechtliche Anerkennung einzuräumen, beraubt. Die zweite Auffassung reduziert aber die Kirche auf eine Gemeinschaft im Staat und leugnet ihre Eigenschaft als selbständige rechtliche Gesellschaft gegenüber dem Staat.

Da diese Eigenschaft allein die völkerrechtlich handelnde katholische Kirche betrifft, verschärft sich die Problematik. Kann der Staat die katholischen Gläubigen anders behandeln als die Mitglieder anderer Religionsgemeinschaften? Die Antwort ist eindeutig nein. Im Falle der katholischen Kirche heißt dies, der Staat erkennt die Kirche an als übernationale selbständige souveräne Gesellschaft. Damit ist keine Diskriminierung zwischen katholischen und anderen Bürgern verbunden.

Mit diesen Klarstellungen zu Beginn soll nun gerade die rechtliche Struktur der katholischen Kirche erörtert werden. Dazu dient ein historischer Überblick.

I. Der Kampf um die „*Libertas Ecclesiae*“

1. Die Entstehung eines neuen Religionsbegriffs durch die junge Kirche

Vor allem ist zu betonen, daß das Christentum einen neuen Begriff der Religion einführt. Nicht mehr Religion des Stammes oder des Volkes, nicht mehr Religion als Dimension der *Civitas*, nicht mehr Religion unter der Verwaltung der politischen Behörden, sondern Religion im Sinne eines frei bekannten Glaubens an Jesus Christus als Erlöser. So ist die christliche Gemeinschaft mit keiner anderen vorausgehenden Gruppierung deckungsgleich, nicht einmal mit der Familie, noch weniger mit dem Stamm, der Nation oder der Zivilgesellschaft. Die christliche Gemeinschaft bildet sich aus Personen, die freiwillig durch die Taufe zu Mitgliedern der Kirche werden. Die Kirche bildet sich autonom in ihren eigenen Glaubens- und Ordnungsangelegenheiten. Ihre Mitglieder leben in der Zivilgesellschaft mit ihren Mitbürgern und pflegen deren Gesetze und Gebräuche zu respektieren, so lange sie Gottes Anordnung nicht widersprechen. Die Entstehung der Kirche bringt es mit sich, daß sie organisatorisch klar von der politischen Gesellschaft unterschieden ist. Ist die Kirche nun eine Gemeinschaft im Staat oder eine Gesellschaft wie der Staat?

In Sachen Verhältnis von Religion und Recht scheint mir diese Frage von größter Bedeutung. Es geht nämlich um das *Spezifikum* des Christentums. Es hat

sich von Anfang an vom Staat und der allgemeinen Gesellschaft unterschieden. Dies war ein *Novum*, das in allen folgenden historischen Verhältnissen wieder auftaucht. Die Frage Religion und Staat ist heute im Westen von der Erfahrung des Christentums (bzw. mit ihm) geprägt. Es liegt aber auf der Hand, daß nicht alle Religionen die gleichen Strukturen in ihrem Verhältnis zu Gesellschaft und Staat entwickelt haben. Im Islam zum Beispiel ist eine solche Trennung nicht denkbar, da er die Religionsgemeinschaft zugleich als politische Gesellschaft auffaßt. Für das Christentum und auch für den modernen Staat ist Religion Sache der freien Entscheidung des Einzelnen, und die Religionsgemeinschaften bestimmen selbst ihre innere Gestaltung. Das hat zur Folge, daß der Staat in Sachen Religion keine Kompetenz hat, nur die Aufgabe, den Religionsgemeinschaften das Recht auf Existenz und Entfaltung einzuräumen.

2. Die Kirche im Römischen Reich der Spätantike

Nach drei Jahrhunderten Verfolgung und Verweigerung jenes Existenzrechts gewinnt mit Konstantin die Kirche – als Körperschaft und ihre Mitglieder als Einzelne – die Freiheit in der römischen Rechtsordnung, zwar keine Privilegien, sondern das allgemeine Recht in Sachen Religion, sich freiwillig zu entscheiden und den Kultus in der Öffentlichkeit auszuüben. Die Apologetik Tertullians und Laktanz¹ hat zu diesem Ergebnis geführt. Der römische Staat erkennt die christliche Religionsgemeinschaft in ihrem eigenen Sinne (Selbstverständnis) an, und so gibt der Staat den Anspruch auf, eine offizielle Religion allen Bürgen vorzuschreiben. Darin liegt das *Novum*.

Den nächsten Schritt wird Theodosios gehen. Der Ausweg aus dem Arianismus geht auf den Willen von Kaiser Theodosios zurück. Dieser erklärt (380) das Nicänische Christentum zur Staatsreligion.² Das berührt die Kirche in zweifacher Hinsicht. Ihre Beschlüsse erhalten staatliche Wirkung, aber sie wird zum *Instrumentum regni*. Die Differenzierung von Staat und Kirche bleibt erhalten, aber die Unabhängigkeit der Kirche in ihren eigenen Angelegenheiten ist gefährdet. Vom ausgehenden 4. Jahrhundert bis hinein in das 20. Jahrhundert ist Religion wieder mit Nation und Staat verbunden, mit verschiedenen Akzenten im Osten und im Westen.

Nach der konstantinischen Wende ist eines zu beobachten. Die Kirche breitet sich hauptsächlich im Römischen Reich aus. Sie verfügt über innerkirchlich bindende Normen, die meistens aus den Canones der ökumenischen Konzilien, im Westen auch aus den Dekretalien der Päpste hervorgehen. Doch bildet die Kirche

¹ Roland Minnerath, Tertullian, pionnier du droit à la liberté religieuse, in: Gérard Guyon (Hrsg.), *Moyen Age chrétien et Antiquité*, 1999, S. 33 ff.

² Edikt *Cunctos populos*, in: *Codex Theodosianus* XVI,1,2.