

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 848

Kirchenasyl im Rechtsstaat: Christliche Beistandspflicht und staatliche Flüchtlingspolitik

Kirchenrechtliche und
verfassungsrechtliche Untersuchung zum sogenannten Kirchenasyl
in der Bundesrepublik Deutschland

Von

Jochen Grefen



Duncker & Humblot · Berlin

JOCHEN GREFEN

**Kirchenasyl im Rechtsstaat:
Christliche Beistandspflicht und
staatliche Flüchtlingspolitik**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 848

Kirchenasyl im Rechtsstaat: Christliche Beistandspflicht und staatliche Flüchtlingspolitik

Kirchenrechtliche und verfassungsrechtliche
Untersuchung zum sogenannten Kirchenasyl
in der Bundesrepublik Deutschland

Von

Jochen Grefen



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Grefen, Jochen:

Kirchenasyl im Rechtsstaat : christliche Beistandspflicht
und staatliche Flüchtlingspolitik : kirchenrechtliche und
verfassungsrechtliche Untersuchung zum sogenannten Kirchenasyl
in der Bundesrepublik Deutschland / Jochen Grefen. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2001

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 848)

Zugl.: Köln, Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-09834-X

Alle Rechte vorbehalten

© 2001 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-09834-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreie09718-1m) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Diese Arbeit wurde von der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln im Sommersemester 1998 als Dissertation angenommen.

Mein Dank gilt zunächst Herrn Prof. Dr. Rüfner. Er hat die Arbeit betreut und zentrale Anregungen gegeben. Herrn Prof. Dr. Brunner danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens, Herrn wiss. Assistent Dr. Tillmanns für seine Kritik, seinen Rat und sein nie nachlassendes Interesse. Dem Ev. Studienwerk e.V. Villigst danke ich für die Aufnahme in die Promotionsförderung.

Besonders danke ich meiner Frau, die in unermüdlicher Kleinarbeit das Druckbild erstellt hat. Schließlich danke ich meinen Eltern. Ihnen ist die Arbeit gewidmet.

Mönchengladbach, im Dezember 2000

Jochen Grefen

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	21
I. Problemübersicht	21
II. Der Gang der Untersuchung.....	22
B. Historische Entwicklung des Kirchenasyls	24
I. Das Asylwesen als religiöses Schutzprinzip	24
II. Das Asylrecht der Kirche in Europa	25
1. Vorläufer des kirchlichen Asylrechts	25
a) Das Asylwesen in Altisrael	25
b) Die griechische Asylie	26
c) Römisches Reich	28
2. Die Entstehung des Kirchenasyls in der Spätantike	28
a) Das Kirchenasyl im spätantiken Kirchenrecht	28
aa) Das Konzil von Sardica (a.343) und die Bischofspflicht zur Interzession	29
bb) Die Begründung des Asyls als Kirchenrecht im Asylrechtskanon des Konzils von Orange (a. 441).....	30
(1) Die loci reverentia	31
(2) Die intercessio	31
(3) Das Zusammenwachsen beider Aspekte in der Konzilsformel von Orange.....	33
b) Das Kirchenasyl im spätantiken weltlichen Recht	34
aa) Die Asylkonstitutionen des Codex Theodosianus (a. 438): "De his, qui ad ecclesias confugiunt"	34
bb) Die Asylrechtsreform Kaiser Leos (a. 466).....	37
3. Die Entwicklung im byzantinischen Reich.....	38
a) Die Asylrechtsbestimmungen im Codex Iustinianus (a. 535)	38
b) Das Asylrecht in der nachjustinianischen Gesetzgebung.....	39

4. Die Entwicklung im weströmischen Reich und seinen Nachfolgestaaten	40
a) Der Durchbruch des Asylgedankens im Frühmittelalter	41
b) Die klassische Ausprägung des kirchlichen Asylrechts durch die mittelalterliche Kanonistik	43
5. Der Niedergang des kirchlichen Asylrechts und seine Gründe	46
a) Die Problematik der Immunitätsprivilegien	47
b) Der Einfluß der Reformation	47
c) Die Degeneration des Kirchenasyls zur schlichten Machtfrage zwischen Staat und Kirche	48
d) Die Souveränitätsdoktrin des aufgeklärten Vernunftstaates	49
6. Die Entwicklung im 20. Jahrhundert	50
III. Zusammenfassung	50
C. Die Praxis des Kirchenasyls in der Bundesrepublik Deutschland	52
I. Kirchenasyl und kirchliche Ausländerarbeit	52
1. Umfrageergebnisse zum Kirchenasyl und seinen Adressaten	52
2. Exkurs: Kirchenasyl für Bürger des eigenen Staates in Diktaturen	53
3. Kirchenasyl für Bürger fremder Staaten in Demokratien	54
II. Ausgestaltung des Kirchenasyls	56
1. Praxisbeispiele zum modernen Kirchenasyl	56
a) Aufnahme einer algerischen Familie in der Ev. Kirchengemeinde Dortmund-Brackel	56
b) Aufnahme einer kurdischen Familie in der kath. Kirchengemeinde St. Sebastian in Gilching	63
2. Typische Erscheinungsmerkmale des Kirchenasyls	67
a) Aufnahme ausländischer Flüchtlinge in den räumlich-gegenständlichen Bereich einer Kirchengemeinde	69
b) Mitwirkung eines kirchlichen Leitungsorgans	69
c) Abwendung einer drohenden Abschiebung	70
3. Einzelne Erscheinungsformen des Kirchenasyls	73
a) Akutes und präventives Kirchenasyl	74
b) Lautes und stilles Kirchenasyl	75
c) Offenes, halboffenes und verstecktes Kirchenasyl	79
d) Sonstige Erscheinungsformen	81
4. Abgrenzung des Kirchenasyls von ähnlichen Phänomenen	83

a) Privatasyl.....	83
b) Kirchenbesetzung	85
c) Unterbringung in kirchlichen Räumen aufgrund behördlichen Ersuchens.....	87
5. Behördliche Reaktionen auf kirchliche Asylgewährungsakte.....	88
a) Gewaltsame Räumung	88
b) Die Bilanz der Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche	90
aa) Erledigungszahlen für 1995.....	90
bb) Die empirische Untersuchung "Zufluchtsort Kirche" (1990-1995).....	91
cc) Kritische Anmerkungen dazu	93
c) Besonderheiten in einzelnen Bundesländern; das Clearingverfahren "Kirchenasyl" in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.....	94
III. Die Kirchenasylbewegung.....	97
1. Entstehung und Entwicklung der Kirchenasylbewegung	97
2. Die Organisationsstruktur der Kirchenasylbewegung.....	100
a) Kirchenasylvereine und lokale Netzwerke	100
b) Die Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft "Asyl in der Kirche" ..	102
c) Die Stiftung INLIA	103
3. Folgen für die Praxis: Vereinheitlichung durch Vernetzung	104
IV. Kirchenasyl und staatliche Flüchtlingspolitik.....	105
1. Das Grundrecht auf Asyl und die staatliche Flüchtlingspolitik	106
a) Die Altregelung des Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG a. F.	106
b) Die Neuregelung des Art. 16 a GG und ihre Auswirkungen im Asylverfahrensrecht.....	110
2. Die Kritik der Kirchen an der staatlichen Asylpolitik	114
a) Kirchliche Äußerungen vor der Neuregelung des Asylrechts.....	115
aa) Erklärung der Deutschen Bischofskonferenz vom 25.9.1986 "Unsere Verantwortung für Flüchtlinge".....	116
bb) Stellungnahme des Rats der EKD zur Aufnahme von Asylsuchenden vom 28.7.1986	116
cc) Bericht der Kommission der EKD für Ausländerfragen und ethnische Minderheiten "Flüchtlinge und Asylsuchende in unserem Land" (1986).....	117
dd) Gemeinsame Erklärung des Rates der EKD und der deutschen Bischofskonferenz zur Aufnahme von Flüchtlingen und zum Asylrecht vom 26.11.1992	118
b) Die Kritik der Kirchen an den Auswirkungen des neuen Asylrechts, insbesondere des mangelnden Abschiebeschutzes	120

V. Zusammenfassung	125
D. Die kirchenrechtliche Einordnung des Kirchenasyls	127
I. Die kirchenrechtliche Fragestellung	127
II. Rechtsgrundlagen des Kirchenasyls im Kirchenrecht	127
1. Die reverentia loci und das Heiligtumsasyl	128
a) Das Heiligtumsasyl im katholischen Kirchenrecht	128
aa) Die Rechtslage nach dem CIC von 1983	128
(1) Die im Schrifttum vertretene These von der Fortgeltung des Heiligtumsasyls des can. 1179 CIC/1917 im neuen Kodex	128
(2) Can. 1213 CIC/1983 als Auffangtatbestand?	130
(a) Das klassische Asylrecht als Ausfluß der immunitas ecclesiarum localis	130
(b) Der Regelungsgehalt des can. 1213 CIC/1983 und die Reichweite seines Immunitätsgedankens	131
(c) Die Anwendbarkeit des can. 1213 CIC/1983 auf die Kirchenasylpraxis	133
(aa) Die Reformgeschichte des can. 1213 CIC/1983	134
(bb) Das Selbstverständnis der Kirchenasylbewegung	135
(cc) Ergebnis	136
(d) Anspruch auf schonende Durchsetzung staatlicher Maßnahmen am heiligen Ort	136
bb) Das Heiligtumsasyl als Gewohnheitsrecht	137
(1) Die Grundsätze des Lib. I Tit. II CIC/1983 für die Geltung von Gewohnheitsrecht	137
(2) Anwendung dieser Grundsätze und Ergebnis	138
cc) Das Heiligtumsasyl im Staatskirchenvertragsrecht	139
(1) Die Materien des deutschen Staatskirchenvertragsrechts	139
(2) Exkurs: Ausländische Staatskirchenverträge	140
dd) Das Heiligtumsasyl im Partikularrecht	141
ee) Ergebnis	141
b) Das Heiligtumsasyl im evangelischen Kirchenrecht	141
aa) Der Ausschluß heiliger Orte nach evangelischem Kirchenverständnis	142
bb) Terminologische Kritik am Begriff "Kirchenasyl" im Bereich der evangelischen Kirche	143
cc) Ergebnis	144

2. Die intercessio und das Interzessionsasyl.....	144
a) Das Interzessionsasyl im evangelischen Kirchenrecht.....	144
aa) Die Interzession als Aufgabe der Kirche.....	144
(1) Diakonie und Seelsorge als Aufgaben der Kirche in den Landeskirchenordnungen und -verfassungen.....	145
(2) Die Interzession als diakonische und seelsorgerliche Aufgabe der Kirche in kirchlichen Verlautbarungen.....	145
(a) Die zehn Thesen des Rates der EKD vom 10.9.1994.....	146
(b) Stellungnahmen aus dem Bereich der Landeskirchen.....	147
(c) Gutachten der theologischen Fakultät Zürich.....	148
(d) Zusammenfassung.....	148
bb) Die Unterbringung erfolgloser Asylbewerber als Ausprägung der Beistandspflicht.....	149
(1) Die Thesen der EKD: Unterkunft ohne Bruch staatlichen Rechts.....	149
(2) Die landeskirchliche Sicht: Unterkunft trotz Bruch staatlichen Rechts.....	150
(3) Der Grundsatz der ultima ratio und seine Konkretisierung in Handlungsanleitungen zum Kirchenasyl.....	152
cc) Der Adressat der Beistandspflicht bei möglicher Regelverletzung durch Kirchenasyl.....	154
(1) Die individualistische Position des Rates der EKD: Beistand als Pflicht des einzelnen Christen.....	155
(2) Die kollektivistische Position der Landeskirchen: Beistand als Pflicht auch der Kirchengemeinde.....	156
(3) Diakonie und Seelsorge durch Interzession als Dienst der Gemeinde.....	157
(4) Interzession in Verantwortung der Kirchengemeinde durch Ausübung des Hausrechts und weitere Handlungen.....	157
dd) Die Rechtmäßigkeit asylgewährender Kirchenvorstandsbeschlüsse am Beispiel des Rechts der Evangelischen Kirche im Rheinland.....	158
(1) Formelle Rechtmäßigkeit.....	159
(a) Verbandszuständigkeit der Gemeinde gemäß Art. 5 und 7 KORh; Organzuständigkeit des Presbyteriums gemäß Art. 104 KORh.....	159
(b) Mitwirkung des Superintendenten gemäß Art. 20 Abs. 3 KORh; Verfahren und Form gemäß Art. 117 ff. KORh.....	161
(2) Materielle Rechtmäßigkeit.....	161
(a) Die sich aus dem Sinn und Zweck der Interzession ergebenden Beschränkungen.....	161

(aa) Vorratsbeschlüsse	162
(bb) Konkrete Asylgewährungsbeschlüsse	162
(aaa) Beschlüsse betreffend das öffentliche Kirchenasyl ..	162
(bbb) Beschlüsse betreffend das versteckte Kirchenasyl ..	162
(ccc) Beschlüsse betreffend das halboffene Kirchenasyl ..	163
(ddd) Sonstige Asylbeschlüsse	163
(b) Die aus dem Grundsatz der ultima ratio folgenden Be-	
schränkungen	163
(c) Beschränkungen aus dem Staatskirchenvertragsrecht,	
insbesondere aus den Freundschaftsklauseln	164
(d) Beschränkungen aus dem Grundsatz der Überparteilichkeit ..	166
(aa) Überparteilichkeit und Mäßigung als Rechtsgrundsätze	
kirchlichen Wirkens; insbesondere im Pfarrerdienst-	
recht	166
(bb) Kirchenasyl als Ausdruck politischen Wirkens	168
(cc) Kirchenasyl als Wahrnehmung des kirchlichen	
Öffentlichkeitsauftrags	169
(dd) Zwischenergebnis	175
(e) Keine Beschränkungen durch das staatliche Recht mit	
Wirkung im kirchlichen Recht	176
ee) Ergebnis	178
b) Das Interzessionsasyl im katholischen Kirchenrecht	178
aa) Die Interzession als Aufgabe der Kirche	179
(1) Beistand als sittliche Pflicht in den Aussagen des II. Vatica-	
nums zum Wirken der Kirche in der Welt und der katholi-	
schen Soziallehre	179
(2) Die Konkretisierung der Beistandspflicht im kanonischen	
Gesetzbuch	181
(a) Can. 222 § 2 CIC: Die Einstandspflicht aller Christ-	
gläubigen für soziale Gerechtigkeit	181
(b) Can. 383 § 4 CIC: Die Einstandspflicht der Diözesan-	
bischöfe für Caritas und Diakonie	181
(c) Can. 529 § 1 CIC: Die Einstandspflicht der Pfarrer für die	
Seelsorge an den Heimatvertriebenen	182
(d) Can. 747 § 2 CIC: Die Einstandspflicht der Kirche für die	
Grundrechte der menschlichen Person und das Heil der	
Seelen	182
(3) Ergebnis	183
bb) Die Unterbringung erfolgloser Asylbewerber als zulässige Aus-	
prägung der Beistandspflicht	183

(1) Bischof Karl Lehmann	183
(2) Kardinal Georg Sterzinsky	184
(3) Erzbischof Friedrich Kardinal Wetter	184
(4) Bischof Josef Dammertz.....	185
(5) Erklärung der Deutschen Bischofskonferenz zur Asyl- und Flüchtlingspolitik vom 9.3.1995	185
(6) Gemeinsames Wort der Kirchen zu den Herausforderungen durch Migration und Flucht (1997).....	185
(7) Würdigung und Ergebnis.....	186
cc) Die Pfarrgemeinde als Adressat der Beistandspflicht.....	186
dd) Erzwingbarkeit des Interzessionsasyls.....	187
ee) Die Rechtmäßigkeitsanforderungen an asylgewährende kirchliche Rechtsakte.....	187
(1) Formelle Rechtmäßigkeit	188
(a) Verbandskompetenz der Pfarrgemeinde gemäß cann. 515 § 3, 518 CIC	188
(b) Die Organkompetenz des Pfarrers gemäß cann. 515 § 1, 519 CIC	188
(c) Die Mitwirkung anderer Organe der Pfarrgemeinde.....	189
(aa) Pfarrgemeinderat.....	189
(bb) Vermögensverwaltungsorgan	191
(d) Oberhirtliche Genehmigungserfordernisse.....	193
(2) Materielle Rechtmäßigkeit.....	194
(a) Beschränkungen aus dem Sinn und Zweck der Interzession	194
(b) Keine Ausschlußgründe im Staatskirchenvertragsrecht.....	195
(c) Kein Verstoß gegen das Überparteilichkeits-, Unab- hängigkeits- und Mäßigungsgebot	195
ff) Ergebnis	195
3. Kirchliches Widerstandsrecht und ziviler Ungehorsam	195
a) Widerstandsrecht	196
aa) Widerstand im Recht der katholischen Kirche	196
bb) Widerstand im Recht der evangelischen Kirche	197
cc) Politisches Wächteramt der Kirchen.....	197
dd) Kirchenasyl und Widerstand.....	198
b) Ziviler Ungehorsam.....	199
aa) Begriff des zivilen Ungehorsams.....	199
bb) Kirchenasyl und ziviler Ungehorsam.....	201

III. Ergebnis	202
E. Verfassungsrechtliche Einordnung des Kirchenasyls.....	203
I. Interzessionsasyl als Aufgabe der Kirche	203
1. Die Kirchengemeinde als Anspruchsteller	203
2. Verfahrensbeteiligung und Nichtintervention als Anspruchsbegehren	204
II. Verfassungsrechtliche Positionen der Kirchengemeinden	205
1. Grundrechtsbindung der Kirchen als möglicher Verpflichtungsgrund zur treuhänderischen Mitwirkung im staatlichen Asylverfahren.....	205
a) Verpflichtung kraft ihres Körperschaftsstatus.....	206
b) Verpflichtung kraft ihrer öffentlichen Gewalt.....	207
c) Verpflichtung kraft ihrer hoheitlichen Gewalt	208
d) Verpflichtung kraft ihrer sozialen Mächtigkeit	209
e) Ergebnis	209
2. Das Selbstbestimmungsrecht gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV	210
a) Eigenständige Bedeutung neben Art. 4 GG	210
b) Der Gewährleistungsbereich des Art. 137 Abs. 3 S. 1 WRV.....	212
aa) Persönlicher Gewährleistungsbereich: Die Kirchengemeinde als Rechtsträger.....	212
bb) Sachlicher Gewährleistungsbereich: Interzessionsasyl als Rechtsgegenstand	213
(1) "Ordnen" und "Verwalten"	213
(2) "Eigene Angelegenheiten".....	214
(a) Objektive Betrachtungsweise	214
(aa) Gerhard Anschütz	214
(bb) Godehard Josef Ebers	215
(cc) Joachim Wieland.....	215
(dd) Ergebnis: Das Asylwesen als objektiv staatliche Angelegenheit.....	216
(b) Subjektive Betrachtungsweise.....	216
(aa) Bundesverfassungsgericht	216
(bb) Martin Heckel	217
(cc) Konrad Hesse.....	217
(dd) Axel Frhr. von Campenhausen	218

(ee) Ergebnis: Das Asylwesen als Angelegenheit der Kirchen.....	218
(c) Stellungnahme: Die Auslegungsrelevanz des kirchlichen Selbstverständnisses	219
(aa) Die historische Aufgabenscheidung.....	219
(bb) Deren Versagen bei neuen Aufgaben.....	219
(cc) Das Bekenntnisargument.....	220
(dd) Das Säkularitätsargument	220
(ee) Vergleich mit Art. 28 Abs. 2 GG.....	221
(ff) Die staatliche Souveränität.....	221
(gg) Das Kirchenrechtsverständnis	223
(d) Schlußfolgerungen für das Kirchenasyl	224
(aa) Das Interzessionsasyl	225
(bb) Das Verstecken von Asylbewerbern	225
cc) Der Gewährleistungsbereich des Selbstbestimmungsrechts: Abwehr- oder auch Leistungs- bzw. Teilhaberecht?	226
(1) Die klassische Statuslehre nach Georg Jellinek: status negativus, status positivus, status activus.....	227
(2) Leistungsrechte im Normbereich von Freiheitsrechten.....	228
(a) Rechtsprechung und Schrifttum.....	228
(b) Die Unterscheidung von Teilhabe- und Leistungsrechten..	230
(3) Die Teilhabefunktion des Selbstbestimmungsrechts: Interzessionsasyl und Verfahrensteilhabe.....	231
(4) Politische Teilhabe?.....	232
(5) Anspruch auf finanzielle Unterstützung?	233
(6) Ergebnis	233
dd) Verfassungsimmanente Grenzen des Schutzbereichs	234
(1) Die Konzeption verfassungsimmanenter Grenzen	234
(2) Das staatliche Gewaltmonopol als Grenze	234
(3) Kirchenasyl und staatliches Gewaltmonopol.....	236
(4) Verfassungstreue und Gesetzesgehorsam.....	236
(5) Ergebnis	237
c) Die Beeinträchtigung des Schutzbereichs durch staatliche Eingriffe... 237	
aa) Nichtbeteiligung der Kirchengemeinde am Asylverfahren.....	238
bb) Polizeiliche Räumung.....	238
cc) Strafverfolgung	239

d) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung: Das für alle geltende Gesetz i.S.d. Art. 140 GG/137 Abs. 3 S. 1 WRV als Schranke des Schutzbereichs.....	239
aa) Das Asylverfahrensrecht als Schrankengesetz für den Sachbereich des Interzessionsasyls	240
bb) Der Begriff des "für alle geltenden Gesetzes"	240
(1) Die Definition Johannes Heckels von 1932 und ihre heutige Bedeutung.....	241
(2) Die Wechselwirkungslehre des Bundesverfassungsgerichts	243
(3) Die Bereichsscheidungslehre.....	245
(4) Die Zuordnungs- bzw. Abwägungslehre	246
(5) Stellungnahme: Die Entbehrlichkeit einer Abwägung bei möglicher Bereichsscheidung	247
(a) Bereichsscheidung und Selbstbestimmung.....	247
(b) Keine konsequente Bereichsscheidung ohne Mißachtung des kirchlichen Auftrags.....	248
(c) Die Notwendigkeit einer Abwägung.....	248
cc) Die Abwägung zwischen Selbstbestimmungsrecht und Schranken- zweck: Interzessionsasyl und staatliches Asylrecht.....	249
(1) Das staatliche Asylrecht als für "alle geltendes Gesetz"	250
(2) Die Güterabwägung	251
(a) Konkret-individuelle oder abstrakt-typologische Betrachtungsweise.....	251
(b) Die abzuwägenden Güter und Interessen	252
(aa) Der Zweck des staatlichen Asylrechts.....	253
(bb) Der Zweck des Interzessionsasyls	253
(c) Die Verhältnismäßigkeit einer Beschränkung.....	254
(aa) Geeignetheit und Erforderlichkeit des staatlichen Asylrechts.....	254
(bb) Angemessenheit des staatlichen Asylrechts im Verhältnis zum Selbstbestimmungsrecht.....	254
(aaa) Der staatliche Zweck in Gestalt eines allgemeinen Gesetzes.....	255
(bbb) Die Nähe des geregelten Sachgebiets zum kirchlichen Bekenntnis	255
(ccc) Die Rückkopplung von Art. 137 Abs. 3 S. 1 WRV an Art. 4 GG; das Problem der Schranken- divergenz.....	256
(ddd) Die Rückkopplung des staatlichen Asylrechts an Verfassungsbelange, insbesondere an Art. 16 a GG	258

(eee) Das Prinzip der Freundschaftsklauseln	262
(ff) Kein Widerspruch zum Gleichheitssatz	263
e) Ergebnis	263
3. Die Glaubens-, Bekenntnis- und Glaubensaübungsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1, 2 GG	264
a) Der Schutzbereich	264
b) Kein Anspruch auf einen weitergehenden Schutz des Asylbewerbers durch eine bestimmte Behördenentscheidung	264
c) Kein Eingriff durch das staatliche Asylrecht in die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit	265
4. Die Gewissensfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 GG als Recht der Kirchengemeinde?	266
5. Exkurs: Verfahrensteilhabe auch für Private?	267
a) Die Gewissensfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 2. Alt. GG als Recht des einzelnen	267
aa) Die psychische Integrität als Schutzgut der Gewissensfreiheit ...	267
bb) Verweigerungs- oder auch Aktionsrecht?	267
cc) Das Wohlwollensgebot und die Schranken der Gewissensfreiheit; Abwehr-, aber kein Teilhaberecht	268
dd) Das Wohlwollengebot im Strafrecht; schuldmindernde, aber nicht rechtfertigende Wirkung einer Gewissensentscheidung ...	269
b) Glaubensaübungsfreiheit, Art. 4 Abs. 2 GG	270
6. Sonstige verfassungsrechtliche Positionen der Kirchengemeinde	271
a) Art. 13 GG (Schutz der Wohnung)	271
b) Art. 17 GG (Petitionsrecht)	273
c) Art. 5 Abs. 1 GG (Meinungsfreiheit)	274
d) Art. 20 Abs. 4 GG (Widerstandsrecht)	274
e) Grundrecht auf Ungehorsam?	275
f) Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit)	276
III. Rückschlüsse für das einfache Recht	276
1. Das Prinzip verfassungskonformer Auslegung	276
2. Ausgewählte Bestimmungen des einfachen Rechts	277
a) § 71 AsylVfG i. V.m. § 51 VwVfG (Asylfolgeverfahren)	277
b) § 55 AuslG (Duldung)	278
c) § 57 AuslG (Abschiebehaft)	280
d) § 92 AuslG, §§ 84 - 86 AsylVfG, §§ 257 f. StGB (strafrechtliche Verantwortlichkeit)	283

F. Zusammenfassung	284
I. Zur Geschichte des kirchlichen Asylrechts	284
II. Zur Praxis des modernen Kirchenasyls	285
III. Zur kirchenrechtlichen Einordnung des Kirchenasyls	286
IV. Zur verfassungsrechtlichen Einordnung des Kirchenasyls	287
Literaturverzeichnis	290
Sachverzeichnis	316

Abkürzungsverzeichnis

AfkKR	Archiv für katholisches Kirchenrecht
BAFl	Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge
BAK	Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche
can.	canon
cann.	canones
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
EKiR	Evangelische Kirche im Rheinland
EKL	Evangelisches Kirchenlexikon
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
epd	Evangelischer Pressedienst
EssGespr	Essener Gespräche über Staat und Kirche
ev.	evangelische
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FR	Frankfurter Rundschau
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GS	Gaudium et Spes
HbdStKirchR	Handbuch des Staatskirchenrechts
HK	Herder Korrespondenz
HRG	Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte
Jh.	Jahrhundert
kath.	katholische
KLD	Katholischer Lager Dienst
KNA	Katholische Nachrichtenagentur
KORh	Kirchenordnung der Evangelischen Kirche im Rheinland
KSL	Katholisches Soziallexikon
KStA	Kölner Stadtanzeiger
KuR	Kirche und Recht

KVerf	Kirchenverfassung
LThK	Lexikon für Theologie und Kirche
luth.	lutherische
ND	Neues Deutschland
RAC	Reallexikon für Antike und Christentum
SZ	Süddeutsche Zeitung
ThPr	Theologia Practica
TRE	Theologische Realenzyklopädie
TrThZ	Trierer Theologische Zeitschrift
WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Für die übrigen Abkürzungen wird verwiesen auf Hildebert Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl., Berlin, 1993.

A. Einleitung

I. Problemübersicht

Seit einigen Jahren nehmen evangelische und katholische Kirchengemeinden ausländische Flüchtlinge in kirchlichen Räumen auf¹. Bei den Personen handelt es sich vornehmlich um Asylbewerber, deren Asylgesuche durch die staatlichen Behörden und Gerichte abgelehnt wurden und die nach geltendem Asyl- und Ausländerrecht zur Ausreise verpflichtet sind. Die Kirchengemeinden versuchen mit ihrer Vorgehensweise eine drohende Abschiebung zumindest zeitweilig abzuwenden. Sie sehen sich zu einem Eingreifen verpflichtet, weil nach ihrer Meinung das staatliche Recht und seine Anwendung Flüchtlinge nicht zuverlässig vor einer Abschiebung in lebensbedrohliche Situationen schützt. Mit der Aufnahme von Flüchtlingen verbinden sie die Erwartung, daß die staatlichen Behörden den Kirchenraum nicht antasten und die Anwendung von Zwangsmitteln unterlassen.

Kirchliche Gemeinden und Gruppen bezeichnen ihr Handeln mit dem Begriff "Kirchenasyl". Damit knüpfen sie bewußt an ein historisches Rechtsinstitut des kirchlichen Rechts an. Zugleich wird von kirchlicher Seite betont, daß das altkirchliche Asylrecht damit nicht, jedenfalls nicht unmittelbar, gemeint sei². Gleichwohl ist die rechtfertigende Absicht der Redeweise vom "Kirchenasyl" unübersehbar. In den Medien und im wissenschaftlichen Schrifttum verfestigte sich schließlich der Begriff "Kirchenasyl" zu einem Schlagwort, unter dem der genannte Sachverhalt mit ungewöhnlicher Heftigkeit diskutiert wird³. Als anti-rechtsstaatliches Handeln⁴, gar als Anstachelung

¹ Vgl. vorläufig nur *Just*, Konflikt mit dem Staat im Dienste der Humanität, in: Asyl von unten, S. 117 f., der als Ergebnis einer quantitativen Befragung von 1993 mindestens 1900 Fälle anführen kann; s.a. v. *Münch*, "Kirchenasyl", NJW 1995, S. 565 sowie unten S. 90 ff.

² Vgl. unten S. 143

³ Vgl. aus dem Schrifttum zuletzt etwa *Peißl*, "Kirchenasyl" – gelebter Grundrechtsschutz oder Affront gegen den Rechtsstaat?, BayVBl. 1999 S. 137 ff., *Fessler*, Kirchenasyl im Rechtsstaat, NWVBl. 12/99, S. 449 ff., M. H. *Müller*, Rechtsprobleme beim "Kirchenasyl", Baden-Baden 1999 sowie die folgenden Nachweise.

⁴ So v. *Münch*, "Kirchenasyl", NJW 1995, S. 566; ähnlicher Tenor bei *Scholz*, "Kirchenasyl" ist rechtswidrig, in: Auflehnung gegen Unmenschlichkeit (aus: Weltbild Nr.

zum Widerstand⁵ kritisiert oder als subsidiärer Menschenrechtsschutz⁶ postuliert, ist das Kirchenasyl seit dem Jahre 1994 Gegenstand einer innerkirchlichen und öffentlichen Auseinandersetzung. Im Verlauf der Debatte bildete sich eine weitgehend einheitliche kirchliche Position aus⁷. Die Kirchen rekurrierten auf eine christliche Beistandspflicht, welche es auch im demokratischen Rechtsstaat gebiete, notfalls gegen staatliches Recht zu handeln und Kirchenasyl zu gewähren⁸. Um so schärfer trat die grundlegende Differenz zur staatlichen Sicht hervor. Der Staat berief sich auf sein Asylgewährungsmonopol, welches der Kirche und ihren Vertretern abverlange, eine ablehnende staatliche Asylentscheidung als letztgültig zu akzeptieren.

Die Kirchen haben in besonderer Weise den Beistand für Flüchtlinge zu ihrer Aufgabe gemacht, weil Christus selbst ein Fremder und Flüchtling war, wovon die Evangelien Zeugnis ablegen⁹. Sie treffen mit ihrem Anliegen auf einen Staat, der in einem langandauernden Prozeß der Säkularisierung seinen Leitungsvorrang in der Gesellschaft erst durchsetzen mußte. Das Kräfteverhältnis zwischen Staat und Kirchen in seiner rechtlichen Verfassung wird an der Problematik des Kirchenasyls besonders greifbar: Hat der Staat einen räumlich-gegenständlichen oder materiell-geistlichen Kirchenraum als einen Glaubens- und Bekenntnisraum zu akzeptieren, welcher sich dem staatlichen Zugriff entzieht (wenn ja, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Konsequenzen?) oder maßt sich die Kirche eine Kompetenz an, die im religiös-neutralen Staat keinen Bestand haben kann?

II. Der Gang der Untersuchung

Das Thema "Kirchenasyl im Rechtsstaat" berührt Fragen verschiedener Rechtsbereiche, aber auch Grundsatzfragen rechtsphilosophischer, theologischer

13 v. 9.6.1995), S. 55; *Bell/Skibitzki*, "Kirchenasyl" - Affront gegen den Rechtsstaat?, S. 51; *Peißl*, "Kirchenasyl", BayVBl. 1999, S. 139.

⁵ So v. *Westphalen*, Gewissen contra Rechtsstaat, in: Rheinischer Merkur v. 11.7.1997, S. 5.

⁶ So *Reuter*, Subsidiärer Menschenrechtsschutz, ZRP 1996, S. 97.

⁷ Dazu unten S. 144 ff. (ev. Kirche) und S. 178 ff. (kath. Kirche).

⁸ Die öffentliche Debatte findet sich zusammengefaßt bei *Just*, "Kirchenasyl - wer trägt die Verantwortung?", in: epd-Dokumentation Nr. 43/94, S. 3 f. sowie *ders.*, Die Kirchenasylbewegung in Deutschland, in: Bundestreffen der Kirchenasyliniativen 1995, Dokumentation, S. 9 f.

⁹ Matthäus 2, 13 ff.; aus dem AT nur: 2. Mose 22, 20; 23, 9; 5. Mose 10, 18; 27, 19; Psalm 146, 9; Jeremia 7, 6; Sacharja 7, 10.

scher sowie ethischer Natur. Diese Untersuchung beschränkt sich auf die kirchenrechtlichen und verfassungsrechtlichen Probleme im Hinblick auf eine mögliche Rechtfertigung dieser kirchlichen Handlungsform. Das staatliche Asyl- und Ausländerrecht wird nur behandelt, soweit es zum Verständnis bzw. zur Vollständigkeit der Darstellung unerlässlich ist. Ethisch-theologische Bewertungen sowie Fragen der Legitimität und Moralität kirchlichen Handelns bleiben weitgehend ausgeklammert. Sie werden nur dort berücksichtigt, wo die rechtliche Untersuchung einen Blick auf die Motive kirchlicher Asylgewähr erfordert.

Die Darstellung beginnt mit einem historischen Überblick, der Ursprung, Ausprägung und Bedeutung des Asylrechts der christlichen Kirche in der abendländischen Rechtsentwicklung aufzeigt. Damit ist die Grundlage für die Erörterung des "modernen Kirchenasyls" gelegt, welches begrifflich an das historisch überkommene kirchliche Asylrechtsinstitut anknüpft (B.).

Der anschließende Teil sucht zu klären, was heute unter "Kirchenasyl" in tatsächlicher Hinsicht zu verstehen ist. Dabei ist eine Untergliederung des Begriffs sowie seine Abgrenzung zu ähnlichen Phänomenen erforderlich. Die Handlungsform des Kirchenasyls ist in den Kontext des übergeordneten Konflikts zwischen Staat und Kirchen um eine humane Ausländer- und Flüchtlingspolitik zu stellen, der sich an der Reform des Asylgrundrechts im Sommer 1993 erneut entzündet hat (C.).

Ausgehend vom faktischen Kirchenasyl ist dann zu untersuchen, ob das geltende Kirchenrecht beider Großkirchen für dieses Phänomen eine Grundlage bietet. Dabei ist an das historische Asylrecht der Kirche anzuknüpfen und nach Kontinuitäten und Brüchen zu fragen (D.).

Schließlich ist das Ergebnis der kirchenrechtlichen Untersuchung am geltenden Verfassungsrecht zu messen und zu fragen, ob den Kirchen aufgrund der verfassungsrechtlichen Freiheitsgarantien ein Anspruch auf Achtung des Kirchenasyls und des damit verfolgten Begehrens zusteht (E.).