

# Göttinger Gutachten IV

Herausgegeben von  
HANS MICHAEL HEINIG  
und HENDRIK MUNSONIUS

*Jus Ecclesiasticum*

121

---

**Mohr Siebeck**

# JUS ECCLESIASTICUM

Beiträge zum evangelischen Kirchenrecht  
und zum Staatskirchenrecht  
Band 121

Herausgegeben von

AXEL FRHR. VON CAMPENHAUSEN  
MICHAEL DROEGE · MICHAEL FRISCH  
MICHAEL GERMANN · HANS MICHAEL HEINIG  
MARTIN HECKEL · CHRISTOPH LINK  
GERHARD TRÖGER · HEINRICH DE WALL

Geschäftsführender Herausgeber

HEINRICH DE WALL





HANS MICHAEL HEINIG  
HENDRIK MUNSONIUS

# Göttinger Gutachten IV

in den Jahren 2008–2020 erstattet vom  
Kirchenrechtlichen Institut der EKD

Mohr Siebeck

*Hans Michael Heimig* ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht und Staatskirchenrecht an der Universität Göttingen sowie Leiter des Kirchenrechtlichen Instituts der EKD.

*Hendrik Munsonius* ist Referent im Kirchenrechtlichen Institut der EKD und Lehrbeauftragter an der Universität Göttingen.

ISBN 978-3-16-159855-5 / eISBN 978-3-16-159856-2

DOI 10.1628/978-3-16-159856-2

ISSN 0449-4393 (Jus Ecclesiasticum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Laupp und Göbel aus der Garamond gesetzt und in Gomaringen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

## Vorwort

Vor 75 Jahren, im Dezember 1945, wurde das Kirchenrechtliche Institut der EKD durch einen Beschluss des Rates der EKD gegründet. Als Leiter fungierten bis 1969 *Rudolf Smend* und sodann bis 2008 *Axel von Campenhausen*. Seit 2008 wird das Institut vom Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insb. Kirchen und Staatskirchenrecht an der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen, Prof. Dr. *Hans Michael Heinig*, geleitet. Zu den zentralen Aufgaben des Instituts gehört es, auf Anfrage der evangelischen Landeskirchen und ihrer Zusammenschlüsse rechtswissenschaftliche Gutachten zu verfassen. Dieser Band umfasst etwa die Hälfte der seit 2008 unter neuer Leitung erstellten Gutachten. Er fügt sich in die Reihe der Gutachtensbände des Kirchenrechtlichen Instituts ein, in der zuletzt die Göttinger Gutachten III (hrsg. von *A. von Campenhausen/H. Munsonius*, 2008) erschienen sind.

Die Beiträge in diesem Band changieren zwischen Grundsatzfragen und der Arbeit im Detail. Manche behandeln praxisrelevante Spezialprobleme, zu denen sich oft bislang kein anderweitiges Schrifttum finden lässt. Andere wie etwa Stellungnahmen für Gerichtsverfahren haben eher dokumentarischen Charakter und sind von generellem rechtswissenschaftlichem Interesse. In der Zusammenschau der Einzelbeiträge bietet der Band einen guten Überblick über ein wesentliches Tätigkeitsfeld des Kirchenrechtlichen Instituts der EKD und wichtiger Themen, die wir bearbeitet haben.

An der Erarbeitung waren außer den Herausgebern mehrere juristische Referenten im Institut beteiligt: OKR Dr. *Burghard Winkel*, KR Dr. *Viola Vogel* (heute im Landeskirchenamt der Ev.-Luth. Landeskirche Sachsens), KORR *Stephan Liebchen* (heute im Kirchenamt der EKD) und KVR *Tasso von der Burg* sowie Dipl.-Jur. *Marten Gerjets*. Die Beteiligung unterschiedlicher Mitarbeiter hat zu einer gewissen Uneinheitlichkeit in Stil und Zitierweise geführt. Der Text der Gutachten ist unverändert geblieben, offensichtliche Fehler sind korrigiert worden. Texteinrichtung und Korrekturen haben *Mattis Bieberle-Aumann*, *Hannah Christokat*, *Wolfgang Holzhüter*, *Christian Magaard*, *Meret Unruh* und unsere Institutssekretärin *Birgitt Klinker* besorgt. Ihnen gebührt unser Dank! Den Mitherausgebern der Reihe Jus

Ecclesiasticum danken wir für die Aufnahme in die Reihe und die finanzielle Förderung sowie *Daniela Taudt* und *Susanne Mang* für die verlagsseitige Betreuung.

Göttingen, im August 2020

Hans Michael Heinig  
Hendrik Munsonius

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Abkürzungsverzeichnis .....	XI
I. <i>Kirchenverfassung</i> .....	1
1. Zur Gesetzgebung der Ev. Kirche in Deutschland mit Wirkung für die Gliedkirchen (EKD Art. 10a GO) ....	1
2. Leitungsstruktur ausgewählter Landeskirchen .....	15
3. Wahlverfahren der Generalsuperintendenten in der Ev. Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz ...	49
4. Landeskirchliches Territorialitätsprinzip .....	62
5. Ausgestaltung des Bischofsamtes in den Gliedkirchen der EKD .....	72
6. Kündigung der Konföderation ev. Kirchen in Niedersachsen .....	98
7. Verfassung der Bremischen Evangelischen Kirche .....	110
8. Befristung von Leitungssämtern .....	148
9. Rechtsnachfolge der Ev. Kirche in Deutschland für den Deutschen Ev. Kirchenausschuss .....	171
10. Rechtsnachfolge für Kirchengemeinden in Danzig .....	179
11. Verhältnis von Kollegial- und Ressortprinzip in der kirchlichen Verwaltung .....	187
12. <i>Ius liturgicum</i> im Hinblick auf die Trauung gleichgeschlechtlicher Paare .....	192
II. <i>Organisationsrecht, Selbständigkeit der Kirchengemeinden</i> ....	203
1. Altersbestimmung bei Kirchenvorsteherwahl .....	203
2. Zur Garantie überkommener Rechte der ev.-ref. Kirchengemeinden in Frankfurt am Main .....	215
3. Verhältnis von Personaldatenschutz und Rechnungsprüfung	229
4. Rechtsverhältnisse des Berliner Doms .....	237
5. Übertragung des Hausrechts von Kirchengemeinden .....	265



III. <i>Kirchliches Dienst- und Arbeitsrecht</i> .....	287
1. Unfreiwillige Teildienstverhältnisse für Theologenehepaare	287
2. Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 20.11.2012 – 1 AZR 179/11 – ...	301
3. Besoldungs- und Versorgungsgesetz der EKD .....	315
4. Besoldung der Kirchenbeamten im Schuldienst .....	319
5. Anwendung von § 172 SGB VI .....	328
6. Verfassungsbeschwerde im Fall Egenberger .....	338
7. Anwendung und Auswirkungen von Art. 45 AEUV .....	350
IV. <i>Kirchliches Finanz- und Haushaltsrecht, Kirchensteuer</i> .....	365
1. Einführung kirchlicher Doppik .....	365
2. Rechtsweg für Auseinandersetzungen zwischen der Kirchlichen Zusatzversorgungskasse Rheinland-Westfalen und ihren beteiligten Arbeitgebern .....	371
V. <i>Diakonie, Werke und Einrichtungen</i> .....	385
1. Kirchliche Aufsicht über privatrechtliche Rechtsträger .....	385
2. Zuordnung einer gGmbH zur Evangelischen Kirche in Mitteldeutschland .....	399
VI. <i>Kirchengut, Staatsleistungen, Baulast, Patronat</i> .....	415
1. Kommunale Kirchenbaulasten in Rheinhessen .....	415
2. Konkludente Entwidmung von Friedhöfen .....	438
3. Bindungswirkung der staatskirchenrechtlichen Zuordnung und Reichweite der Kirchengutsgarantie bei einem Austritt aus dem Diakonischen Werk / Ev. Waisenhausverein Siloah e.V. ....	447
4. Vereinigung der Diakonischen Werke zweier Landeskirchen	460
5. Sachenrechtliche Verortung einer gestohlenen Hostiendose	472
6. Denkmalschutzrecht in Nordrhein-Westfalen .....	491
VII. <i>Stiftungen</i> .....	499
1. Insolvenzfähigkeit kirchl. Stiftungen des öffentl. Rechts .....	499
2. Stiftungsaufsicht bei aus dem Diakonischen Werk ausgetretenen Stiftungen in der Bremischen Evangelischen Kirche .....	513

VIII. <i>Staatskirchenrechtliche Einzelfragen</i> . . . . .	525
1. Verleihung des Dr. phil. durch eine Theologische Fakultät	525
2. Verfassungsrechtliche Fragen der Privatschulfinanzierung	535
3. Verfassungsbeschwerde des Bundes für Geistesfreiheit gegen den Schutz des Karfreitags durch das Bayerische Feiertagsgesetz . . . . .	549
4. Fragen des Religionsunterrichts in Schleswig-Holstein . . . . .	554
5. Beteiligung konfessioneller Träger an der Ganztägigen Betreuung an Schulen in Hamburg . . . . .	573
6. Vergaberecht . . . . .	577
7. (Neue) Religionsgemeinschaften im deutschen Religionsverfassungsrecht . . . . .	592
8. Beteiligung der Landeskirche bei der Berufung eines Juniorprofessors . . . . .	604
9. Schulversuch zur Einführung eines Religionsunterrichts nach den Grundsätzen der mennonitischen Brüdergemeinden in Nordrhein-Westfalen . . . . .	610
10. Verfassungsbeschwerde zum Kopftuch einer Rechtsreferendarin . . . . .	621
11. Besetzung einer Professur für Kirchenmusik . . . . .	627
12. Konversion während des Asylverfahrens . . . . .	636
13. Aufgabenwahrnehmung durch den Beauftragten für den Datenschutz der Ev. Kirche in Deutschland . . . . .	648
Sachverzeichnis . . . . .	661



## Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
a. A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt
ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AGGVG	Gesetz zur Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetzes und von Verfahrensgesetzen des Bundes (Gerichtsverfassungsausführungs- gesetz)
AKBl.	Allgemeines Kirchenblatt für das evangelische Deutschland
a. M.	am Main
amtl.	amtlich/e
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APO	Ausbildungs- und Prüfungsordnung
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz
Aufl.	Auflage
AVG	Angestelltenversicherungsgesetz
Az.	Aktenzeichen
BA	Bachelor
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
Bay	Bayern / bayerisch
Bbg	Brandenburg
BBG	Bundesbeamtengesetz
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeamtVG	Beamtenversorgungsgesetz
BeckOK	Beck'sche Online-Kommentare
Ber	Berlin
Beschl.	Beschluss
Best.	Bestand
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt

BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BK	Bonner Kommentar
BRAO	Bundesrechtsanwaltsordnung
Bre	Bremen
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BThZ	Berliner Theologische Zeitschrift
Buchst.	Buchstabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CA	Confessio Augustana
Can	Canon
Cc	Code civil
CIC	Codex/Corpus Iuris Canonici
DB	Der Betrieb
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DEK	Deutsche Evangelische Kirche
DEKA	Deutscher Evangelischer Kirchenausschuss
DEKB	Deutscher Evangelischer Kirchenbund
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Dr. phil.	Doctor philosophiae, Doktor der Philosophie
Drs	Drucksache
Dr. theol.	Doctor theologiae, Doktor der Theologie
DSchG	Denkmalschutzgesetz
DSG	Datenschutzgesetz
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DW.EKM	Diakonische Werk Evangelische Kirche in Mitteldeutschland
DW-RWL	Diakonische Werk Rheinland-Westfalen-Lippe e.V.
DZWir	Deutsche Zeitschrift für Wirtschafts- und Insolvenzrecht
ebd.	ebenda
Ed.	Edition
EG	Europäische Gemeinschaft
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch

EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
EKU	Evangelische Kirche der Union
El.	Ergänzungslieferung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
epd	Evangelischer Pressedienst
Erg.	Ergänzung
Erl.	Erläuterung
ErwG	Erwägungsgrund
EssGespr	Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche
etc.	et cetera (»und die übrigen [Dinge]«)
EU	Europäische Union
EUG	Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen
EuGH	Europäische Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
e. V.	eingetragener Verein
ev.	evangelisch
EvKV	Evangelischen Kirchenvertrag
ev.-luth.	evangelisch-lutherisch/e
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
EvTh	Evangelische Theologie
evtl.	eventuell
EWG	Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f., ff.	folgende
FEST	Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft e.V.
Fn	Fußnote
FS	Festschrift
FTG	Gesetz über den Schutz der Sonn- und Feiertage (Feiertagsgesetz)
GBL	Gesetzblatt
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechtes
gem.	gemäß
Ges. u. VOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GmbHV	GmbH-Vertrag
GO	Grundordnung
GrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GS	Gesetzessammlung
GV	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVM	Gesetze, Verordnungen und Mitteilungen
GVObL.	Gesetz- und Verordnungsblatt

GVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
Habil.	Habilitationsschrift
Han	Hannover
HB	Hansestadt Bremen
Hbg	Hamburg
HdbBayStKirchR	Handbuch des Bayerischen Staatskirchenrechts
HdbStKirchR	Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland
HevKR	Handbuch des evangelischen Kirchenrechts
Hg., hg.	Herausgeber, herausgegeben
HG	Hochschulgesetz
HGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
h. L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
HRG	Hochschulrahmengesetz
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HSG	Hochschulgesetzes
HSKR	Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland
HStAD	Hessisches Staatsarchiv Darmstadt
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i. d.	in der
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. E.	im Erscheinen
i. H. v.	in Höhe von
inkl.	inklusive
insb. / insbes.	insbesondere
InsO	Insolvenzordnung
Inv.	Inventar
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPR	Internationales Privatrecht
i. R.	im Ruhestand
i. S.	im Sinne
i. S. d.	im Sinne der/des
i. S. v.	im Sinne von
iur.	iuris
i. V. m.	in Verbindung mit
JbArbR	Jahrbuch des Arbeitsrechts
JbHKV	Jahrbuch der Hessischen Kirchengeschichtlichen Vereinigung
JGNK	Jahrbuch der Gesellschaft für Niedersächsische Kirchengeschichte
Jh.	Jahrhundert
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
jurisPK	Juris PraxisKommentar
Jus Eccl.	Jus Ecclesiasticum
JWKG	Jahrbuch für Westfälische Kirchengeschichte
KABl.	Kirchliches Amtsblatt

KathKV	Katholischer Kirchenvertrag
KG	Kammergericht, Kirchengesetz
KGVOBl.	Kirchliches Gesetz- und Verordnungsblatt
kirchl.	kirchlich
KMG	Kirchenmitgliedschaftsgesetz
KO	Kirchenordnung
KPS	Kirchenprovinz Sachsen
KStiftG	Kirchliches Stiftungsgesetz
KuD	Kerygma und Dogma
KuR	Kirche und Recht
KVerf	Kirchenverfassung
LAG	Landesarbeitsgericht
Lfg.	Lieferung
LG	Landesgericht
Liefg.	Lieferung
lit.	Litera (Buchstabe)
LKA	Landeskirchenamt
LKStKR	Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung, Verwaltungsrechts-Zeitschrift
LSG	Landessozialgericht
LStiftG	Landesstiftungsgesetz
LT-Drucks.	Landtags-Drucksache
luth.	lutherisch
LV	Landesverfassung
MA	Master
MdKI	Materialdienst des Konfessionskundlichen Instituts
m. E.	meines Erachtens
Mio.	Millionen
MMR	Multimedia und Recht
Ms.	Manuskript
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NK	Nordkirche
Nr. / Nrn.	Nummer / Nummern
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZI	Neue Zeitschrift für Insolvenz- und Sanierungsrecht
NZWehrR	Neue Zeitschrift für Wehrrecht
o. ä.	oder ähnliche[s]
ObLG	Oberstes Landesgericht
öAfKR	Österreichisches Archiv für Kirchenrecht
o. g.	oben genannt
OKR	Oberkirchenrat
OLG	Oberlandesgericht



OVG	Oberverwaltungsgericht
PartGG	Gesetz über Partnerschaftsgesellschaften Angehöriger Freier Berufe (Partnerschaftsgesellschaftsgesetz)
PfDG	Pfarrdienstgesetz
PfG	Pfarrergesetz
Pom	Pommern
Pos.	Position
ProdHaftG	Gesetz über die Haftung für fehlerhafte Produkte (Produkt-haftungsgesetz)
ProstG	Prostitutionsgesetz
PrTh	Praktische Theologie
PTh	Pastoraltheologie
RdErl.	Runderlass
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
Rdnr.	Randnummer
ref.	reformiert
RegBl.	Regierungsblatt
RGBL.	Reichsgesetzblatt
RGG	Religion in Geschichte und Gegenwart
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rn.	Randnummer
RsprB	Rechtsprechungsbeilage
RVereinHG	Rechtsvereinheitlichungsgesetz
s.	siehe
S.	Seite, Satz
s. a.	siehe auch
S-A	Sachsen-Anhalt
SchG	Schulgesetz
SchulG	Schulgesetz
sächs	sächsisch/e
SGB	Sozialgesetzbuch
Slg.	Sammlung
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte
Sp.	Spalte
StGB	Strafgesetzbuch
StiftG	Stiftungsgesetz
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
s. u.	siehe unten
TGG	Traugottesdienst-Gleichstellungs-Gesetz
ThR	Theologische Rundschau
TRE	Theologische Realenzyklopädie
u. a.	unter anderem
UA	Unterabsatz
u. ä.	und ähnliche
UEK	Union Evangelischer Kirchen in der Evangelischen Kirche in Deutschland

Urt.	Urteil
UStG	Umsatzsteuergesetz
u. s. w.	und so weiter
u. U.	unter Umständen
v.	vom, von
VBl.	Verwaltungsblatt
VELKD	Vereinigte Evangelisch-Lutherische Kirche Deutschlands
Verf.	Verfassung, Verfahren
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwGH	Verwaltungsgerichtshof
VerwR	Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VMBI	Ministerialblatt des Bundesministeriums für Verteidigung
VO.u.N.Bl.	Verordnungs- und Nachrichtenblatt
VR	Verwaltungsrundschau
VuVG	Verfassungs- und Verwaltungsgericht
VV	Versailler Vertrag
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VVZG	Verwaltungsverfahren- und -zustellungsgesetz
VwGG	Verwaltungsgerichtsgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WA	Weimarer Ausgabe
WM	Wertpapiermitteilungen
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZAT	Zeitschrift für Arbeitsrecht und Tarifpolitik in Kirche und Caritas
z. B.	zum Beispiel
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZDv	Zentrale Dienstvorschrift
ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
zit.	zitiert
ZMV	Zeitschrift für die Mitarbeitervertretung in den Einrichtungen der katholischen und evangelischen Kirche
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRG KA/Kan.Abt.	Zeitschrift für Rechtsgeschichte Kanonistische Abteilung
ZThK	Zeitschrift für Theologie und Kirche
ZuOG	Zuordnungsgesetz
ZuO-RL	Zuordnungs-Richtlinie Diakonie
ZuO-VO	Zuordnungs-Verordnung Diakonie
ZVglRWiss	Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft



## I. KIRCHENVERFASSUNG

### 1. Zur Gesetzgebung der Ev. Kirche in Deutschland mit Wirkung für die Gliedkirchen (EKD Art. 10a GO)\*

Das Kirchenamt der Ev. Kirche in Deutschland (EKD) hat um Klärung gebeten, auf welche Weise bei der Gesetzgebung der EKD nach Art. 10a Abs. 2 S. 1 lit. b der Grundordnung (GO.EKD) bestimmt werden kann, für welche Gliedkirchen ein Kirchengesetz wirken soll.

Das Kirchenrechtliche Institut der Evangelischen Kirche in Deutschland nimmt dazu wie folgt Stellung:

#### I.

1. Die Regelungen zur Gesetzgebungskompetenz der EKD gehen davon aus, dass die Gesetzgebungskompetenz für die Gliedkirchen originär bei diesen liegt und nur durch deren Zustimmung auf die EKD übergehen kann, sofern ein Sachgebiet nicht bisher schon durch gesamtkirchliches Recht geregelt ist. Art. 10 der Grundordnung von 1948 lautete dementsprechend:

„Die Evangelische Kirche in Deutschland kann gesetzliche Bestimmungen mit Wirkung für die Gliedkirchen erlassen

a) für Sachgebiete, die im Bereich der Evangelischen Kirche in Deutschland bereits einheitlich geregelt waren;

b) für andere Sachgebiete, wenn die beteiligten Gliedkirchen damit einverstanden sind.“<sup>1</sup>

---

\* Gutachten vom 23. Februar 2009, veröffentlicht: *Heinig/Munsonius*, Zur Bestimmung der räumlichen Reichweite eines Kirchengesetzes nach Art. 10a Abs. 2 S. 1 lit. b GO.EKD, ZevKR 54 (2009), S. 328–341.

<sup>1</sup> Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland vom 13.7.1948 (ABl.EKD S. 233) [GO.EKD-1948]; dazu: *Brunotte*, Die Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland, 1954, S. 159ff.; *Frank*, Möglichkeiten und Formen gesamtkirchlicher Rechtsetzung, ZevKR 15 (1970), S. 113 (120ff.).

2. Zur Auslegung von Art. 10 lit. b GO.EKD-1948 hat das Kirchenrechtliche Institut 1978 ein Gutachten erstattet: Sinn der Bestimmung sei, Gesetzgebungskompetenz der EKD zu begründen, wenn ein Bedürfnis nach gesamtkirchlicher Regelung besteht, ohne einer Gliedkirche eine Regelung aufzuzwingen. Die Zustimmung der Gliedkirchen könne vor dem Gesetzesbeschluss oder im Anschluss daran erklärt werden.<sup>2</sup>

Der Geltungsbereich eines Kirchengesetzes müsse sich nicht auf alle Gliedkirchen erstrecken. Dass einzelne Gliedkirchen der Regelung durch Kirchengesetz der EKD nicht zustimmen, hindere das Wirksamwerden einer Regelung für die übrigen Gliedkirchen nicht.<sup>3</sup> Mit der Verkündung des Kirchengesetzes sei das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen, sodass danach keine Zustimmung mehr erteilt werden könne.<sup>4</sup>

3. Durch die Zustimmung zur Regelung eines Sachgebietes durch Kirchengesetz der EKD war die Kompetenz zur Gesetzgebung auf die EKD übergegangen. Denn zum einen lag mit der Zustimmung ein Sachgebiet vor, für das nunmehr eine einheitliche Regelung nach Art. 10 lit. a GO.EKD bestand; zum anderen waren die Gliedkirchen nach Art. 2 Abs. 2 GO.EKD verpflichtet, keine widersprechenden Regelungen zu erlassen. Die weitere Entwicklung einer Rechtsmaterie war damit den Gliedkirchen entzogen.

4. Da nicht absehbar war, welche weiteren Regelungen die EKD treffen würde und welche Belastungen auf die Gliedkirchen dadurch zukommen, sind bisher nur drei Kirchengesetze mit Wirkung für alle Gliedkirchen erlassen worden: Das Kirchengesetz zur Regelung der evangelischen Seelsorge in der Bundeswehr vom 8.3.1957 (ABl.EKD S. 257), das Kirchengesetz über die Kirchenmitgliedschaft, das kirchliche Meldewesen und den Schutz der Daten der Kirchenmitglieder vom 1.11.1976 (Kirchenmitgliedschaftsgesetz – ABl.EKD S. 389) und das Kirchengesetz über den Datenschutz vom 10.11.1977 (ABl.EKD 1978 S. 2).<sup>5</sup>

Bei Erlass des Kirchenmitgliedschaftsgesetzes ist zudem in § 20 geregelt worden, dass bestimmte Änderungen erneut der Zustimmung aller Gliedkir-

---

<sup>2</sup> Gutachten des Kirchenrechtlichen Instituts vom 14.7.1978 „Zur Auslegung von Art. 10b der Grundordnung der EKD vom 13.7.1948“, in: *von Campenhausen*, Münchener Gutachten, Jus eccl., Bd. 30, 1983, S. 1 ff.

<sup>3</sup> So bereits *Smend*, Gutachten vom 29.1.1954 zum Disziplargesetz der EKD, unveröffentlicht; zitiert in: Gutachten des Kirchenrechtlichen Instituts vom 14.7.1978 a. a. O.

<sup>4</sup> Gutachten des Kirchenrechtlichen Instituts vom 14.7.1978 a. a. O.

<sup>5</sup> Allgemeines zum Kirchengesetz zur Änderung der Grundordnung der Ev. Kirche in Deutschland vom 9.11.2000 (ABl.EKD 2000 S. 458), Begründung, unter [http://www.ekd.de/sy/node2000/referate\\_gesetz2.html](http://www.ekd.de/sy/node2000/referate_gesetz2.html) (12.2.2009); vgl. auch *Guntau*, Das (neue) Gesetzgebungsrecht in der Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland, *ZevKR* 47 (2002), S. 639 (647f.).

chen bedürfen. Es handelt sich um die Perpetuierung eines Gesetzgebungsmechanismus, der verfassungsrechtlich auf Einmaligkeit angelegt ist.<sup>6</sup>

5. Die Bestimmungen über die Gesetzgebung der EKD wurden 2000 grundlegend novelliert. Zum einen wurden die Beteiligungsrechte der Kirchenkonferenz gestärkt. Zum anderen ist nun ausdrücklich vorgesehen, dass die EKD Regelungen nicht nur für alle, sondern auch für einen begrenzten Kreis an Gliedkirchen erlassen kann. Nach wie vor ist für die erstmalige Regelung eines Sachgebietes durch die EKD mit Wirkung für die betroffenen Gliedkirchen deren Zustimmung erforderlich. Diese kann – sofern nichts anderes bestimmt ist – noch innerhalb eines Jahres nach Verkündung des Kirchengesetzes erklärt werden (Art. 10a Abs. 2 S. 3 GO.EKD). Der Rat bestimmt anschließend durch Verordnung den Zeitpunkt des Inkrafttretens (Art. 26a Abs. 7 S. 2 GO.EKD). Außerdem kann in einem Kirchengesetz vorgesehen werden, dass die Gliedkirchen dieses später wieder für ihren Bereich außer Kraft setzen, wodurch die Regelungskompetenz für dieses Sachgebiet wieder an sie zurückfallen würde.<sup>7</sup>

6. Durch eine spätere Ergänzung dieser Bestimmungen der Grundordnung im Rahmen der Integration von UEK und VELKD in die EKD wurde dem Umstand Rechnung getragen, dass die gliedkirchlichen Zusammenschlüsse bereits manche Materien einheitlich für die ihnen angehörenden Gliedkirchen geregelt haben. In diesen Fällen soll die Zustimmung durch den gliedkirchlichen Zusammenschluss erklärt werden und auch nur dieser ein Kirchengesetz wieder außer Kraft setzen können.<sup>8</sup> Artikel 10a Abs. 2 GO.EKD lautet nunmehr:

„Die Evangelische Kirche in Deutschland kann Kirchengesetze für Sachgebiete, die noch nicht einheitlich durch Kirchengesetz der Evangelischen Kirche in Deutschland geregelt sind, mit Wirkung für die Gliedkirchen oder gliedkirchlichen Zusammenschlüsse und die ihnen angehörenden Glied- oder Mitgliedskirchen erlassen, soweit die Gesetzgebungskompetenz bei den Gliedkirchen oder den gliedkirchlichen Zusammenschlüssen liegt, und zwar

---

<sup>6</sup> *Munsonius*, Die Zustimmung der Gliedkirchen zur Regelung eines Sachgebietes durch Kirchengesetz der EKD nach Art. 10a Abs. 2 GO.EKD, *ZevKR* 50 (2005), S. 231 (234f.).

<sup>7</sup> Kirchengesetz zur Änderung der Grundordnung der Ev. Kirche in Deutschland vom 9.11.2000 (Abl.EKD 2000 S. 458); mit Begründung unter [http://www.ekd.de/synode2000/ferate\\_gesetz2.html](http://www.ekd.de/synode2000/ferate_gesetz2.html) (12.2.2009).

<sup>8</sup> Kirchengesetz zur Änderung der Grundordnung der Ev. Kirche in Deutschland und zur Ratifizierung der Verträge der Ev. Kirche in Deutschland mit der Union Evangelischer Kirchen in der EKD und der Vereinigten Ev.-Luth. Kirche Deutschlands vom 10.11.2005 (Abl.EKD S. 549); mit Begründung unter [http://www.ekd.de/download/kirchengesetz\\_aend\\_grundordnung\\_kpl.pdf](http://www.ekd.de/download/kirchengesetz_aend_grundordnung_kpl.pdf) (12.2.2009).

- a) für alle Gliedkirchen, wenn alle Gliedkirchen dem Kirchengesetz zustimmen,
- b) für mehrere Gliedkirchen, wenn diese dem Kirchengesetz zustimmen oder
- c) für gliedkirchliche Zusammenschlüsse und die ihnen angehörenden Glied- oder Mitgliedskirchen, wenn der jeweilige gliedkirchliche Zusammenschluss dem Kirchengesetz zustimmt.

Die Zustimmung ist gegenüber dem Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland zu erklären. Sie kann auch nach Verkündung des Kirchengesetzes binnen eines Jahres erklärt werden, wenn nichts anderes bestimmt ist. Die Frist beginnt mit dem Tage der Herausgabe des Amtsblatts der Evangelischen Kirche in Deutschland, das die Verkündung nach Artikel 26a Absatz 6 enthält.“

## II.

1. Für Gesetzgebungsvorhaben der EKD, durch die eine Rechtsvereinheitlichung zwischen den Gliedkirchen befördert werden soll, stellt sich die Frage, wie der räumliche Geltungsbereich eines Kirchengesetzes festgesetzt wird, dem nicht alle Gliedkirchen der EKD zustimmen. Müsste der Kreis der betroffenen Gliedkirchen von vornherein enumerativ im Gesetz selbst benannt werden und bliebe dann die Zustimmung einer der beteiligten Gliedkirchen aus, stünde die Wirksamkeit des ganzen Kirchengesetzes, d. h. auch für die anderen Gliedkirchen, in Frage. Das Gesetzgebungsverfahren müsste dann erneut auf der Grundlage eines geänderten Gesetzesentwurfs durchlaufen werden.<sup>9</sup>

a) In den *Gesetzgebungsmaterialien* finden sich Anhaltspunkte, dass Art. 10a Abs. 2 GO.EKD genau so zu verstehen ist. Die Gesetzesbegründung geht davon aus, dass „[d]ie Festlegung des räumlichen Geltungsbereichs eines Gesetzes [...] Bestandteil des Gesetzes selbst“ ist.<sup>10</sup> Die Passage bezieht sich allerdings ausdrücklich auf die Konstellation eines späteren Beitritts, also die Erweiterung des räumlichen Geltungsbereichs nach Inkrafttreten des Gesetzes und nicht auf die fehlende Zustimmung einer Gliedkirche, die sich zunächst an einer Rechtsvereinheitlichung für mehrere Gliedkirchen beteiligen wollte. Dass nach Ablauf der Zustimmungsfrist eine räumliche Geltungserstreckung durch einseitige Erklärung einer Gliedkirche, die zunächst nicht zugestimmt hat, ausgeschlossen ist, versteht sich angesichts des Wortlautes des Art. 10a GO.EKD von selbst. Dies entspricht auch der Rechtslage

<sup>9</sup> So *Guntau*, a. a. O., S. 648 f., 665; ihm folgend *Claessen*, Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland. Kommentar und Geschichte, 2007, S. 309, 455.

<sup>10</sup> Begründung Allgemeines Ziff. 2.3.3. zum Kirchengesetz zur Änderung der Grundordnung der Ev. Kirche in Deutschland vom 9.11.2000 (ABl.EKD 2000 S. 458), mit Begründung unter [http://www.ekd.de/synode2000/referate\\_gesetz2.html](http://www.ekd.de/synode2000/referate_gesetz2.html) (12.2.2009). Hervorhebung nur hier.

nach der GO.EKD a. F. (s. o.); nach Verkündung des Gesetzes und damit nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens konnte kein wirksames Einverständnis mehr erteilt werden. Zur Frage, ob die fehlende Zustimmung einer Gliedkirche per se verhindert, dass ein Kirchengesetz für mehrere andere Gliedkirchen zustande kommt, trägt die Aussage nichts bei. Sie bestätigt lediglich, was der Wortlaut der Art. 10a Abs. 2 und Art. 26a Abs. 7 GO.EKD klar und eindeutig regeln: Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens muss der räumliche Geltungsbereich des Kirchengesetzes feststehen.

Für die hier zu behandelnde Frage sind aber zwei andere Stellen in der Gesetzesbegründung einschlägig. So heißt es in der Begründung zu Art. 10a Abs. 2 GO.EKD, „in den Fällen des Art. 10a Abs. 2 lit. a des Entwurfs bedarf es der Zustimmung aller Gliedkirchen, um das Kirchengesetz in Kraft treten zu lassen. Nach Art. 10a Abs. 2 lit. b des Entwurfes wird die Möglichkeit eröffnet, nur für eine bestimmte Anzahl von Gliedkirchen eine kirchengesetzliche Regelung zu erlassen. [...] *Erst wenn alle erforderlichen Erklärungen vorliegen*, kann der Rat das Kirchengesetz nach Art. 26a Abs. 7 des Entwurfs in Kraft treten lassen.“<sup>11</sup>

In der Begründung zu Art. 26a Abs. 7 S. 2 GO.EKD findet sich zudem die Aussage, ein Kirchengesetz könne erst dann in Kraft gesetzt werden, „*wenn alle betroffenen Gliedkirchen ihre Zustimmung erklärt haben. Durch diese Regelung wird für die Zukunft die zur Zeit bestehende Möglichkeit ausgeschlossen, dass ein Kirchengesetz nur in den Gliedkirchen gilt, die ihm zugestimmt haben.*“<sup>12</sup>

2. a) Der *Wortlaut* von Art. 10a Abs. 2, 26a Abs. 2 S. 2 GO.EKD lässt jedoch eine weitergehende Interpretation zu. Art. 10a Abs. 2 lit. b GO.EKD regelt zunächst nur, dass Kirchengesetze der EKD für mehrere, d. h. nicht alle, Gliedkirchen erlassen werden können und dass dies die Zustimmung dieser Gliedkirchen voraussetzt. In S. 2–4 ist zudem bestimmt, dass die Zustimmung regelmäßig innerhalb eines Jahres nach Verkündung des Kirchengesetzes gegenüber dem Rat der EKD erklärt werden muss. Art. 26a Abs. 7 S. 2 GO.EKD macht für das Inkrafttreten zur Voraussetzung, dass „die betroffenen Gliedkirchen ihre Zustimmung erklärt haben.“ Die Gesetzesbegründung fügt an dieser Stelle ein „alle“ ein, wo der Wortlaut nur auf die betroffenen

---

<sup>11</sup> Begründung Art. 10a Abs. 2 zum Kirchengesetz zur Änderung der Grundordnung der Ev. Kirche in Deutschland vom 9.11.2000 (ABl.EKD 2000 S. 458), mit Begründung unter [http://www.ekd.de/synode2000/referate\\_gesetz2.html](http://www.ekd.de/synode2000/referate_gesetz2.html) (12.2.2009). Hervorhebung nur hier.

<sup>12</sup> Begründung Art. 26a Abs. 7 zum Kirchengesetz zur Änderung der Grundordnung der Ev. Kirche in Deutschland vom 9.11.2000 (ABl.EKD 2000 S. 458), mit Begründung unter [http://www.ekd.de/synode2000/referate\\_gesetz2.html](http://www.ekd.de/synode2000/referate_gesetz2.html) (12.2.2009). Hervorhebung nur hier.



Gliedkirchen abstellt. Der Wortlaut besagt nur, dass die betroffenen Gliedkirchen zustimmen müssen. Die entscheidende Frage ist dann, wann eine Gliedkirche betroffen ist. Art. 10a Abs. 1 S. 1 GO.EKD gibt einen klaren Hinweis: Betroffen ist eine Gliedkirche, wenn die Regelung zukünftig für die Gliedkirche in der Weise gilt, dass die Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 10a Abs. 1 GO.EKD infolge der Zustimmung auf die EKD übergegangen ist („mit Wirkung für die betroffenen Gliedkirchen ...“). Mit anderen Worten: Erst die Zustimmung macht die Gliedkirche zu einer betroffenen Gliedkirche. Der Wortlaut des Art. 26a Abs. 7 GO.EKD ist systematisch schlüssiger als die Gesetzesbegründung. Eine Gliedkirche wird noch nicht dadurch betroffen, dass sie erwägt, einer Rechtsvereinheitlichung zuzustimmen, sondern erst durch die Zustimmung. Welcher Kreis „alle“ betroffenen Gliedkirchen erfasst, ist deshalb erst nach Ablauf der Zustimmungsfrist festzustellen.

Im Wortlaut der Art. 10a Abs. 2 GO.EKD findet sich hingegen kein Anhaltspunkt für ein restriktives Verständnis, das eine Gesetzgebung nach Art. 10a Abs. 2 S. 1 lit. b GO.EKD nur zulassen will, wenn sämtliche an einer Rechtsvereinheitlichung interessierten, zwingend im Gesetz selbst aufzuführenden Gliedkirchen dem verabschiedeten Gesetz zugestimmt haben.

Wenn die Begründung des Gesetzentwurfes festhält, dass durch die Regelung des Art. 26a Abs. 7 GO.EKD für die Zukunft die Möglichkeit ausgeschlossen werde, dass ein Kirchengesetz nur in den Gliedkirchen gilt, die ihm zugestimmt haben,<sup>13</sup> findet diese Überlegung keinen Niederschlag im Wortlaut selbst. Sie entspricht auch nicht der *Systematik* der Norm. Denn diese regelt nicht das Gesetzgebungsverfahren, sondern den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Art. 26a Abs. 7 S. 2 GO.EKD nimmt auf die Verfahrensbestimmung des Art. 10a Abs. 2 S. 1 lit. b GO.EKD, also auf das dort statuierte Zustimmungserfordernis, Bezug, stellt jedoch keine zusätzlichen Anforderungen für das Gesetzgebungsverfahren auf. Der Satz leitet zur eigentlichen Regelung im folgenden Satz ein und über: Bei Kirchengesetzen, die für mehrere, aber nicht für alle Gliedkirchen gelten, bestimmt der Rat den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Dass dieser Zeitpunkt nach Ablauf der Zustimmungsfrist und damit auch nach Erklärung über die erforderliche Zustimmung liegen muss, versteht sich nach der Systematik der Grundordnung eigentlich von selbst, wird durch Art. 26a Abs. 7 S. 2 GO.EKD aber noch einmal ausdrücklich hervorgehoben. Ein weitergehender Regelungsgehalt lässt sich dem Wortlaut der Bestimmung jedoch nicht entnehmen.

<sup>13</sup> So Begründung Art. 26a Abs. 7 zum Kirchengesetz zur Änderung der Grundordnung der Ev. Kirche in Deutschland vom 9.11.2000 (ABLEKD 2000 S. 458), mit Begründung unter [http://www.ekd.de/synode2000/referate\\_gesetz2.html](http://www.ekd.de/synode2000/referate_gesetz2.html) (12.2.2009); darauf abstellend Claessen, a. a. O. S. 455; Guntau, a. a. O., S. 647.

b) Für eine extensive Interpretation spricht auch die *Zielsetzung* der Novellierung. Durch sie soll nach Möglichkeit eine Rechtsvereinheitlichung innerhalb der EKD befördert werden. Dabei soll es auch möglich sein, dass mehrere Gliedkirchen, die das wollen, zu einer gemeinsamen Gesetzgebung kommen, auch wenn andere Gliedkirchen dazu noch nicht bereit sind. Durch die Einfügung von Art. 10a Abs. 2 lit. b GO.EKD und die Möglichkeit, den Gliedkirchen ein späteres Außerkraftsetzen zu ermöglichen in Art. 10a Abs. 3 GO.EKD sollten alle denkbaren Hemmnisse für eine Rechtsvereinheitlichung beseitigt werden.<sup>14</sup> Wenn man davon ausgehen wollte, dass der Geltungsbereich eines Kirchengesetzes von vornherein festzuschreiben ist und dadurch, dass auch nur eine der benannten Gliedkirchen ihre Zustimmung nicht erklärt, das ganze Gesetzesvorhaben blockiert wird, würde dies dem Telos der Novelle gerade zuwiderlaufen. Rechtsvereinheitlichung wird so unnötig erschwert.

Zudem würde eine nicht unerhebliche Unsicherheit auftreten. Denn solange nicht alle notwendigen Zustimmungserklärungen vorliegen, kann keine Gliedkirche wissen, ob das Kirchengesetz schließlich für sie in Kraft tritt. Beim Fehlen einer Zustimmungserklärung wäre zudem ein neues Gesetzgebungsverfahren erforderlich, um das Gesetz für alle anderen beteiligten Gliedkirchen zu retten.<sup>15</sup> Unter diesen Umständen wäre es für die interessierten Gliedkirchen häufig vorteilhafter, auf der Grundlage eines Musterentwurfs im Rahmen der eigenen originären Gesetzgebungszuständigkeiten tätig zu werden. Die Novellierung der Grundordnung wollte jedoch über solche Formen der offenen Koordination gerade hinausgehen und effektive Möglichkeiten schaffen, für alle und eben auch nur für mehrere Gliedkirchen im institutionellen Rahmen der EKD gesetzgeberisch tätig zu werden.

Es ist auch – von Sonderfällen abgesehen – kein schutzwürdiges Interesse ersichtlich, warum eine Gliedkirche die übereinstimmende Gesetzgebung für andere Gliedkirchen soll hindern können. Liest man die Gesetzesbegründung im Zusammenhang mit den Ausführungen Guntaus, wird klar, dass die Vertreter einer restriktiven Lesart der Art. 10a Abs. 2 S. 1 lit. b und Art. 26a Abs. 7 GO.EKD genau auf solche Sonderkonstellationen abstellen.<sup>16</sup> Die allgemeinen Erläuterungen der Begründung beklagen, dass mehrere Gliedkir-

---

<sup>14</sup> Allgemeine Begründung I.2.3. zum Kirchengesetz zur Änderung der Grundordnung der Ev. Kirche in Deutschland vom 9.11.2000 (ABl.EKD 2000 S. 458), mit Begründung unter [http://www.ekd.de/synode2000/referate\\_gesetz2.html](http://www.ekd.de/synode2000/referate_gesetz2.html) (12.2.2009).

<sup>15</sup> *Munsonius*, a. a. O., S. 232.

<sup>16</sup> Begründung Art. 26a Abs. 7 zum Kirchengesetz zur Änderung der Grundordnung der Ev. Kirche in Deutschland vom 9.11.2000 (ABl.EKD 2000 S. 458), mit Begründung unter [http://www.ekd.de/synode2000/referate\\_gesetz2.html](http://www.ekd.de/synode2000/referate_gesetz2.html) (12.2.2009); *Guntau*, a. a. O., S. 646 ff.

chen nicht ihr Einverständnis zum Mitarbeitervertretungsgesetz der EKD erklärt haben.<sup>17</sup> Für Guntau zeigt gerade dieses Beispiel, dass es der „Rechtsklarheit und auch der praktischen Vernunft“ widerspricht, wenn ein Gesetz, dem einzelne Gliedkirchen ihre Zustimmung verweigern, eine territorial begrenzte Wirksamkeit entfaltet. Denn die Regelungsmaterie sei in allen Gliedkirchen doch die Gleiche.<sup>18</sup> Die neue Grundordnung räumt freilich ausdrücklich die Möglichkeit ein, nur für einige Gliedkirchen eine gesetzliche Regelung zu treffen. Art. 10a Abs. 2 S. 1 lit. b GO.EKD garantiert gerade die Gesetzgebung für mehrere Gliedkirchen, um so die größtmögliche Vereinheitlichung entsprechend dem Willen der Gliedkirchen zu erreichen.

Es gibt sicherlich Materien, die gesamtkirchlich zu regeln nur Sinn macht, wenn auch wirklich alle Gliedkirchen zustimmen. Und es mag Konstellationen geben, in denen Gliedkirchen die Zustimmung eines bestimmten Kreises an Gliedkirchen für eine Rechtsvereinheitlichung nach Art. 10a Abs. 2 S. 1 lit. b GO.EKD für unverzichtbar halten. Daraus lässt sich jedoch nicht der Schluss ziehen, ein eingeschränkter räumlicher Geltungsbereich führe zu einer unerträglichen Rechtsunklarheit. Denn nach Ablauf der Zustimmungsfrist steht der räumliche Geltungsbereich definitiv fest und die Ratsverordnung nach Art. 26a Abs. 7 S. 3 GO.EKD kann ihn aus Gründen der Rechtsklarheit auch noch einmal explizit ausweisen.

Auch ist nicht einsichtig, warum eine territorial begrenzte Wirksamkeit per se der praktischen Vernunft widerspreche. Im Gegenteil: Wenn nur eine Gesetzgebung für mehrere Gliedkirchen nach Art. 10a Abs. 2 S. 1 lit. b GO.EKD angestrebt wird, sprechen gute Gründe dafür, dass Wohl und Wehe des Verfahrens gerade nicht von der Zustimmung einer einzelnen Gliedkirche abhängen soll. Denn eine Rechtsvereinheitlichung für alle Gliedkirchen wird dann gerade nicht angestrebt.

Für die Sonderfälle, in denen nach dem Willen der Gliedkirchen und/oder des Gesetzgebers eine räumlich begrenzte Wirksamkeit ausgeschlossen werden soll, bieten sich zwei – in der Wirkung verschiedene – Lösungen auf der Grundlage des geltenden Grundordnungsrechts an. Zum einen könnte der Kreis der zustimmungspflichtigen Gliedkirchen in diesen Fällen ausdrücklich in das Kirchengesetz aufgenommen werden, so dass jeder der genannten Gliedkirchen eine Vetoposition für das gesamte Gesetzesvorhaben verbleibt. Die Schlussbestimmungen eines Gesetzes könnten z. B. bei einer Gesetzge-

---

<sup>17</sup> Allgemeine Begründung zum Kirchengesetz zur Änderung der Grundordnung der Ev. Kirche in Deutschland vom 9.11.2000 (ABl.EKD 2000 S. 458), mit Begründung unter [http://www.ekd.de/synode2000/referate\\_gesetz2.html](http://www.ekd.de/synode2000/referate_gesetz2.html) (12.2.2009).

<sup>18</sup> Guntau, a. a. O., 647 einschl. Fn. 30.

bung nach Art. 10a Abs. 2 S. 1 lit. a GO.EKD die folgende Regelung enthalten: „Dieses Gesetz gilt für alle Gliedkirchen der EKD und tritt nur in Kraft, wenn diese zustimmen.“ Im Falle einer territorialen Teilvereinheitlichung nach Art. 10a Abs. 2 S. 1 lit. b GO.EKD würde die Bestimmung lauten: „Dieses Gesetz gilt für die Gliedkirchen X, Y und Z und tritt nur in Kraft, wenn diese zustimmen.“ Stimmt eine Gliedkirche dem Gesetz nicht zu, würde eine solche Klausel eo ipso dazu führen, dass das Gesetz nicht in Kraft tritt. Denn der materielle Regelungsgehalt der Klausel wäre nur dann kompetenz- und damit verfassungsgemäß, wenn dem aufgestellten Zustimmungserfordernis tatsächlich Genüge getan ist.

Alternativ besteht die Möglichkeit, dass die Gliedkirchen ihre Zustimmung mit der Bedingung versehen, dass alle oder bestimmte andere Gliedkirchen innerhalb der Zustimmungsfrist gleichfalls zustimmen. Zwar ist die Zustimmung grundsätzlich bedingungsfeindlich.<sup>19</sup> Denn die Rechtswirksamkeit eines Gesetzes soll nicht von einem zukünftigen ungewissen Ereignis abhängig gemacht werden. Infolge der Koppelung an die Zustimmungsfrist würde die zustimmungsbedingte Zustimmung zu einem Gesetz jedoch keine unbotmäßige Unklarheit über dessen Zustandekommen mit sich bringen. Die mit einer solchen Bedingung einhergehende Unsicherheit träte auch dann ein, wenn man für Gesetze nach Art. 10a Abs. 2 S. 1 lit. b GO.EKD Einstimmigkeit innerhalb eines im Gesetz selbst festgelegten Kreises an Gliedkirchen verlangt. Die Unsicherheit besteht im Übrigen auch, wenn man den Gliedkirchen das Recht einräumt, ihre Zustimmung bis zum Erlass der Verordnung des Rates über den Zeitpunkt des Inkrafttretens zu widerrufen.<sup>20</sup>

Erklärt eine Gliedkirche ihre Zustimmung unter der genannten Bedingung, kann sie zumindest ausschließen, dass für sie ein Gesetz in Kraft tritt, dem andere Gliedkirchen nicht zugestimmt haben. Wenn alle beteiligten Gliedkirchen so vorgehen, hätte das zudem den gleichen Effekt wie eine ausdrückliche Festlegung des räumlichen Geltungsbereiches im Gesetz selbst.

c) Für ein extensives Verständnis des Art. 10a Abs. 2 GO.EKD in der vorliegenden Frage streitet schließlich auch die *Systematik* des Gesetzes. Einige systematische Gesichtspunkte wurden bereits im Zusammenhang mit den Ausführungen zum Wortlaut und zum Telos aufgezeigt. Das Gesetzgebungsverfahren nach Art. 10a Abs. 2 GO.EKD besteht aus mehreren Elementen. Zum einen ist es Aufgabe der Synode der EKD einen Gesetzestext zu beschließen, aus dem sich der materielle Gehalt ergibt, wie ein Sachgebiet mit Wirkung für einige oder alle Gliedkirchen geregelt werden soll. Zum ande-

---

<sup>19</sup> *Guntau*, a. a. O., 661; *Claessen*, a. a. O., S. 310.

<sup>20</sup> So ausdrücklich *Guntau*, a. a. O., 662.

ren wird durch die Zustimmung von Gliedkirchen die Gesetzgebungskompetenz der EKD begründet. Dabei soll jede Gliedkirche für sich bzw. jeder gliedkirchliche Zusammenschluss für die ihm angehörenden Gliedkirchen entscheiden können, ob eine Regelung der EKD wirksam wird. Es ist anerkannt, dass sich die Zustimmung nicht nur auf den formalen Gesetzgebungsakt bezieht, sondern auch auf den materiellen Gehalt des Kirchengesetzes.<sup>21</sup>

Dieser Gehalt kann grundsätzlich zuverlässig erst nach Verabschiedung des Kirchengesetzes durch die Synode der EKD beurteilt werden. Gerade dazu dient die Zustimmungsfrist nach Art. 10a Abs. 2 S. 3 GO.EKD. Scheiterte ein Gesetzesverfahren bereits, wenn eine Gliedkirche die Zustimmung verweigert, würde die Frist als harte Entscheidungsfrist über das Zustandekommen des Gesetzes insgesamt wirken. Zieht man Art. 26a Abs. 7 GO.EKD in die Betrachtung mit ein, wird hingegen deutlich, dass die Frist lediglich der definitiven Klärung des räumlichen Geltungsbereichs vor dem Inkrafttreten des Gesetzes dient.

d) Demnach sprechen Wortlaut, Telos und Systematik dafür, dass sich der räumliche Geltungsbereich eines Kirchengesetzes der EKD in der Regel nach den Zustimmungserklärungen der Gliedkirchen bestimmt. Die gegenläufigen Indizien in den Gesetzesmaterialien treten quantitativ und qualitativ demgegenüber zurück. Zum einen haben sie – wie gezeigt – keinen hinreichenden Niederschlag im Normtext gefunden. Zum anderen ergibt sich aus der Gesetzesbegründung eine Unstimmigkeit zwischen der angegebenen Zielsetzung der Novelle, die Rechtsvereinheitlichung möglichst zu befördern, und den dieses Ziel konterkarierenden Aussagen über die Festlegung des Geltungsbereichs und den Modus des Inkrafttretens. In den Beratungen der Synode ist allein die Zielsetzung der Novelle zur Sprache gekommen.<sup>22</sup> Es sei ausdrücklich eingestanden, dass die Bedeutung der Gesetzesmaterialien in der Methodenlehre differiert: Die subjektive Theorie stellt entscheidend auf den Willen des historischen Gesetzgebers ab. Nach ihr kommt der konkreten historischen Auslegung auf der Grundlage der Gesetzesmaterialien eine entscheidende Rolle zu. Gegen eine rein subjektive Auslegung streiten jedoch drei Argumente: 1.) Die subjektive Theorie lässt im Unklaren, auf wessen Wille genau abzustellen ist; zudem stellt sich die Willensbildung auch nach den Materialien häufig äußerst vielschichtig dar, so dass ein klarer Wille methodisch sauber nicht rekonstruiert werden kann; zuweilen wird der Willensbildungsprozess auch nur unzureichend dokumentiert. Dann kommt

<sup>21</sup> Brunotte, a. a. O., S. 167; Claessen, a. a. O., S. 309.

<sup>22</sup> Bericht über die fünfte Tagung der neunten Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland vom 5. bis 9. November 2000, S. 277 ff., 377 ff.

vorbereitenden Dokumenten der Ministerialbürokratie eine auch demokratiethoretisch problematische Bedeutung für die Auslegung von Gesetzen zu. 2.) Nimmt man die subjektive Auslegungstheorie beim Wort, kann im Rahmen der Gesetzesanwendung auf veränderte Gegebenheiten nicht hinreichend flexibel reagiert werden. Es droht eine Petrifizierung. In der Folge wird die verfassungsrechtlich garantierte Funktion der Rechtsprechung unbotmäßig beschnitten und dem Gesetzgeber eine permanente Novellierungslast aufgegeben, die ihn angesichts der eh schon bestehenden Quantität an Gesetzgebungsvorgängen latent überfordert. 3.) Damit hängt eng die Einsicht zusammen, dass Norminterpretation immer auch Normkonkretion ist. Der Normanwender vollzieht nicht einen präexistenten Willen nach, sondern wird durch die Norminterpretation stets auch rechtsschöpfend tätig. Dieser Vorgang wird mit den Canones der Auslegung generell unzureichend erfasst; er widerspricht aber insbesondere einer streng subjektiven Auslegungstheorie. Deshalb hat sich im öffentlichen Recht in Deutschland – anders als im österreichischen öffentlichen Recht, das in stärkerem Maße unter dem Eindruck des juristischen Positivismus in der Prägung des Wiener Neukantianismus steht – die objektive Auslegungstheorie weitestgehend durchgesetzt. Die subjektiven Vorstellungen der am historischen Gesetzgebungsvorgang Beteiligten tritt in seiner Bedeutung gegenüber dem „objektivierten Willen“, wie er sich im Wortlaut und in der Systematik niedergeschlagen hat, deutlich zurück.<sup>23</sup>

Diese allgemeinen Auslegungsgrundsätze sind auch im Kirchenrecht zu beachten.<sup>24</sup> Art. 10a Abs. 2 S. 1 lit. b, Art. 26a Abs. 7 GO.EKD sind deshalb unter Heranziehung der anerkannten Auslegungsregeln so zu verstehen, dass der räumliche Geltungsbereich nicht notwendigerweise bereits im Gesetzeswortlaut selbst festgesetzt werden muss und das Gesetzgebungsverfahren in der Regel nicht scheitert, wenn die Zustimmung einer an der Rechtsvereinheitlichung interessierten Gliedkirche ausbleibt.

3. Anderes würde nur gelten, wenn die in der Literatur vorgeschlagenen Restriktionen Ausdruck höherrangiger Rechtsgrundsätze sind. Die Grundsätze des Kirchenrechts, das Staatskirchenrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze lassen dem kirchlichen Verfassungsgeber bei der Regelung des Gesetzgebungsverfahrens jedoch einen weiten Gestaltungsspielraum.

---

<sup>23</sup> Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, 1995, S. 21 ff.; Röhl, Allgemeine Rechtslehre, 2. Auflage, 2001, S. 610 ff.; Wank, Die Auslegung von Gesetzen, 2. Auflage, 2001, S. 73 ff.; Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Auflage, 1991, S. 328 ff.

<sup>24</sup> Kästner, Entscheidungsmaßstäbe und Prüfungsbefugnis kirchlicher Gerichte in den evangelischen Kirchen, FS Rüfner, 2003, S. 423 (426 f.); de Wall, Evangelisches Kirchenrecht, in: Muckel/ders., Kirchenrecht, Ms., S. 34 f.

a) Nach Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 WRV ordnen und verwalten die Kirchen ihre Angelegenheiten selbständig in den Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Hierzu gehört auch die Setzung eigenen Rechts. Durch Art. 137 Abs. 5 WRV haben die Kirchen als Körperschaften öffentlichen Rechts zudem die Möglichkeit, bestimmte Rechtsverhältnisse öffentlich-rechtlich zu gestalten.<sup>25</sup> Gesichtspunkte für die kirchliche Rechtsetzung können sich – unbeschadet der Frage, inwieweit die Kirchen daran gebunden sind – aus dem Rechtsstaatsprinzip ergeben. Kerngedanke des Rechtsstaatsprinzips ist, dass alle materiellen Rechtsnormen dem Rechtsunterworfenen die Möglichkeit einräumen, sein Verhalten auf diese Rechtsnormen einzurichten.<sup>26</sup> Dies setzt Verfahren der Rechtserzeugung voraus, bei denen sich eindeutig feststellen lässt, ob eine Norm zu einem bestimmten Zeitpunkt für einen bestimmten Bereich gilt. Beim Inkrafttreten eines Gesetzes muss also feststehen, für welches Gebiet dieses gilt.

Nach Art. 10 lit. b GO.EKD-1948 konnten die Zustimmungen bis zur Verkündung, also bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens, erklärt werden. Der Geltungsbereich war dann von den bis dahin erteilten Zustimmungen abhängig.<sup>27</sup> Nach der Neufassung endet das Gesetzgebungsverfahren, soweit nichts anderes bestimmt ist, erst mit Ablauf der Jahresfrist nach Art. 10a Abs. 2 S. 3 GO.EKD und der Feststellungsverordnung des Rates nach Art. 26a Abs. 7 S. 3 GO.EKD. Aus Gründen der Rechtssicherheit muss bis zu diesem Zeitpunkt geklärt sein, für welche Gliedkirchen das Kirchengesetz in Kraft tritt. Die Verordnung des Rates hat diesbezüglich Klarstellungsfunktion.<sup>28</sup> Durch die Fristsetzung ist stets gewährleistet, dass der Geltungsbereich eines Kirchengesetzes eindeutig feststeht. Vor Fristablauf kann das Gesetz nicht in Kraft treten. Dem Erfordernis der Rechtssicherheit ist damit Genüge getan.

b) Im staatlichen Recht wird außerdem die Frage aufgeworfen, ob das Inkrafttreten eines Parlamentsgesetzes von einer Bedingung, insbesondere der Entscheidung eines Dritten (z. B. einer Rechtsverordnung der Regierung) abhängig gemacht werden kann. Das Problem besteht darin, dass das Inkraftsetzen Teil des Normsetzungsverfahrens ist. Durch die Übertragung dieses Aktes auf Dritte begibt sich das Parlament seiner Normsetzungssou-

<sup>25</sup> von Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 4. Auflage 2006, S. 101 f.; Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, 2003, S. 294 f.

<sup>26</sup> Grzeszick, in: Maunz/Dürig (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, Stand: 48. Lfg., November 2006, Art. 20 VII Rn. 50; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 2. Auflage, 2006, Art. 20 Rn. 128.

<sup>27</sup> von Campenhausen, Münchener Gutachten, Jus Eccl., Bd. 30, 1983, S. 1 (10 ff.).

<sup>28</sup> Munsonius, a. a. O., S. 232.

veränität. Dies ist dennoch zulässig, solange Rechtssicherheit und Rechtsklarheit durch das Gesetz gewährleistet werden. Die Entscheidungskompetenz Dritter muss also hinreichend klar bestimmt sein.<sup>29</sup>

Hinsichtlich der Gesetzgebung der EKD mit Wirkung für die Gliedkirchen ist entscheidend, dass die Zustimmung der Gliedkirchen schon qua Verfassungsrecht zur Voraussetzung für das Inkrafttreten gemacht wird. Auf diese Weise werden diejenigen, denen das Gesetzgebungsrecht originär zusteht, in das Gesetzgebungsverfahren einbezogen. Denn der EKD wächst erst aufgrund der Zustimmung der Gliedkirchen eine Gesetzgebungskompetenz mit Wirkung für diese zu. Somit besteht die im staatlichen Recht diskutierte Problematik im Verhältnis zwischen der EKD und ihren Gliedkirchen gerade nicht.

Damit ergeben sich auch außerhalb der Grundordnung keine Vorgaben für das Gesetzgebungsverfahren, nach denen der Kreis der betroffenen Gliedkirchen schon beim Gesetzesbeschluss der Synode der EKD feststehen muss.

c) Schon in der Ordnung der Ev. Kirche der Union (EKU) ist ein Verfahren vorgesehen gewesen, wonach die Synode der EKU Kirchengesetze mit intendierter Wirkung für die Gliedkirchen beschlossen hat und der Rat der EKU diese jeweils für die Gliedkirchen in Kraft gesetzt hat, die ihre Zustimmung erklärt haben. Art. 7 Abs. 2 der Ordnung der EKU hat dazu geregelt:

„Der Rat oder die Synode können ferner den Gliedkirchen Gesetzentwürfe zuleiten zur Entschließung darüber, ob sie mit der Regelung des Gegenstandes durch ein Gesetz der Evangelischen Kirche der Union einverstanden sind. Mit Wirkung für die zustimmenden Gliedkirchen kann die Synode den Gegenstand kirchengesetzlich regeln. Das Gesetz ist vor seiner Verkündung den Leitungen aller Gliedkirchen zur Kenntnis zu bringen. Es kann nur für diejenigen Gliedkirchen in Kraft gesetzt werden, bei denen festgestellt wird, daß sie nicht widersprechen.“<sup>30</sup>

Darüber hinaus ist in etlichen Kirchengesetzen der EKU ausdrücklich geregelt worden, dass sie „für die Gliedkirchen in Kraft gesetzt [werden], nachdem diese jeweils zugestimmt haben.“<sup>31</sup> Diese Rechtspraxis der EKU

<sup>29</sup> *Ossenbühl*, Verfahren der Gesetzgebung, in: HStR, Bd. 5, 3. Auflage, 2007, § 102 Rn. 76; *Salzwedel*, Das Inkrafttreten von Gesetzen unter aufschiebender Bedingung, FS Jahrreiß, 1974, S. 195 ff.; *Schneider*, Gesetzgebung, 3. Auflage, 2002, Rn. 517; BVerfGE 42, 263 (283 ff.).

<sup>30</sup> Ordnung der Evangelischen Kirche der Union vom 20.2.1951 (ABl.EKD S. 150), zuletzt geändert am 6.6.1998 (ABl.EKD S. 416), abgedruckt bei *Kraus* (Hg.), Evangelische Kirchenverfassungen in Deutschland, 2001, S. 37 (39).

<sup>31</sup> Vgl. nur § 30 Pfarrausbildungsgesetz vom 9.6.2002 (ABl.EKD S. 302); § 2 Kirchengesetz zur Ordnung des kirchlichen Lebens der Ev. Kirche der Union vom 5.6.1999 (ABl.EKD S. 403); § 23 Kirchenmusikgesetz vom 15.6.1996 (ABl.EKD S. 387); § 73 Abs. 1 Verwaltungsgerichts-gesetz i. d. F. vom 15.2.2005 (ABl.EKD S. 86); *Frank*, a. a. O., S. 127.



hat gezeigt, dass hinreichende Rechtsklarheit und Rechtssicherheit auch erreicht werden kann, wenn ein Kirchengesetz innerhalb einer gliedkirchlichen Gemeinschaft territorial begrenzt entsprechend den Zustimmungserklärungen in Kraft tritt.

### III.

Zusammenfassend ist festzuhalten:

1. Art. 10a Abs. 2 S. 1 lit. b und Art. 26a Abs. 7 S. 2 GO.EKD ist nicht zu entnehmen, dass im Text des Kirchengesetzes selbst enumerativ aufgeführt werden muss, für welche Gliedkirchen das Gesetz wirksam werden soll.
2. Die Zustimmungsfrist gemäß Art. 10a Abs. 2 S. 3 und 4 GO.EKD bewirkt eine eindeutige Klärung des räumlichen Geltungsbereichs vor Inkrafttreten des Gesetzes. Es empfiehlt sich, dass die Verordnung des Rates, die den Zeitpunkt des Inkrafttretens gemäß Art. 26a Abs. 7 S. 3 GO.EKD bestimmt, den Kreis der Gliedkirchen, die rechtswirksam ihre Zustimmung erteilt haben, festhält.
3. In besonderen Fällen kann eine gesetzliche Regelung erforderlich sein, nach der ein vorher festgelegter Kreis von Gliedkirchen einem Kirchengesetz zustimmen muss.

## 2. Leitungsstruktur ausgewählter Landeskirchen\*

Das Kirchenamt der Ev. Kirche in Deutschland hat um eine Analyse gebeten, welche Grundlagen wirksamen Leitungshandelns in den Verfassungstexten der Ev.-Luth. Kirche in Bayern, der Bremischen Ev. Kirche, der Ev. Kirche von Kurhessen-Waldeck, der Ev. Kirche in Mitteldeutschland und der Ev. Kirche von Westfalen enthalten sind. Für „gute und wirksame Leitung“ werden dabei folgende Kriterien angegeben:

- „1. Die Ziele für die Entwicklung und Gestaltung der Landeskirche sind klar und benannt. Für die Erreichung der Ziele bestehen die nachfolgenden Voraussetzungen:
- Es gibt einen Leitungsprozess, der in den Schritten Planung des Weges, Festlegung von Einzelschritten und -zielen, Steuerung und Controlling beschritten wird.
  - Der Leitungsprozess ist effektiv und effizient gestaltet.
  - Es besteht eine Kongruenz von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung.
  - Operative und strategische Aufgaben sind den richtigen Ebenen zugeordnet.
  - Aufsichts- und Leitungsprozesse verlaufen voneinander getrennt; jedes Leitungsorgan hat eine Aufsicht.
  - Alle Prozesse verlaufen transparent, eine Vertrauenskultur ist breit entwickelt.
2. Bei allen Leitungsprozessen ist das Element einer geistlichen Leitung wirksam und erkennbar.
3. Die Mitwirkung von Ehrenamtlichen bei der Leitung der Kirche ist systemisch gesichert.
4. Die Mitarbeiterschaft wird kontinuierlich motiviert und mobilisiert.“

Das Kirchenrechtliche Institut der Evangelischen Kirche in Deutschland nimmt dazu wie folgt Stellung:

### I.

1. Grundlage jedes kirchlichen Handelns sind das Evangelium und der Auftrag, dies in der Welt zu bezeugen. Auf diese Grundgegebenheit beziehen sich die Eingangsbestimmungen der Kirchenverfassungen.<sup>1</sup> Konstitu-

\* Gutachten vom 16. Juli 2010.

<sup>1</sup> Grundartikel, Art. 1 der Verfassung der Ev.-Luth. Kirche in Bayern i. d. F. vom 6.12.1999 (KABl. 2000 S. 10), zuletzt geändert am 6.4.2006 (KABl. S. 128) [KVerf.Bay]; Präambel der Ver-

tiv für das Sein der Kirche als Kirche sind damit die Grundvollzüge religiöser Kommunikation, wie sie in Art. 7 des Augsburgischen Bekenntnisses bezeichnet werden. Im weiteren Sinne gehören dazu Predigt, Liturgie, Seelsorge, Unterricht und öffentliche Verlautbarungen. Diese Vollzüge dienen als Mittel dazu, dass Menschen zum Glauben kommen können. Der Erfolg dieser Vollzüge ist menschlichem Handeln entzogen und wird als Wirken des Heiligen Geistes begriffen.<sup>2</sup> Von dem kommunikativen ist das disponierende Handeln der Kirche zu unterscheiden, durch das die personellen, sächlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen geschaffen werden.<sup>3</sup>

Für dieses unterschiedliche Handeln der Kirche müssen bestimmte Akteure zu identifizieren sein, diese Akteure müssen bestimmte Wirkungsmöglichkeiten haben und sie müssen in bestimmter Weise miteinander in Beziehung stehen. Es ist die Funktion des Kirchenrechts, diese Strukturen auszubilden und die Kirche so für die Verwirklichung ihres Auftrags handlungsfähig zu machen.<sup>4</sup> In der geschichtlichen Realität der Kirche werden solche Rechtsordnungen nicht von einer verfassten Universalkirche, sondern von Partikularkirchen ausgebildet, die nach konfessionellen und territorialen Kriterien abgegrenzt sind.<sup>5</sup>

2. Die rechtliche Grundlage des Leitungshandelns einer Landeskirche ist in ihrer Verfassung (Grundordnung) zu finden. Sie enthält Regelungen über elementare Strukturmerkmale wie Gemeindeformen, das Verhältnis von Amt und Gemeinde, über die Beteiligungsmöglichkeiten der Kirchenmitglieder und über die Bildung und Zuständigkeit von Organen der Kirchenleitung. Außerdem ist eine Verhältnisbestimmung zu kirchlichen Organisationen außerhalb des eigenen Verfassungsgefüges angezeigt.

---

fassung der Bremischen Ev. Kirche vom 14.6.1920, zuletzt geändert am 29.11.2006 (GVM 2007 Nr. 1 Z. 2) [KVerf.Brm]; Präambel der Grundordnung der Ev. Kirche von Kurhessen-Waldeck vom 22.5.1967 (KABl. S. 19), zuletzt geändert am 9.5.2009 (KABl. S. 82) [GO.KW]; Präambel der Verfassung der Ev. Kirche in Mitteldeutschland vom 5.7.2008 (KABl. S. 183) [KVerf.EKM]; Grundartikel der Kirchenordnung der Ev. Kirche von Westfalen i. d. F. vom 14.1.1999 (KABl. S. 1, 193, 228), zuletzt geändert am 16.11.2007 (KABl. S. 415) [KO.Wf].

<sup>2</sup> W. Härle, Dogmatik, 3. Auflage, 2007, S. 570 f.

<sup>3</sup> R. Preul, Kirchentheorie, 1997, S. 6; G. Wegner, Selbstorganisation als Kirche? Probleme geistlicher Leitung im Protestantismus, in: Hermelink/Wegner (Hg.), Paradoxien kirchlicher Organisation, 2008, S. 277 (296 f.).

<sup>4</sup> D. Pirson, Kirchliches Verfassungsrecht. Eigenart und notwendiger Inhalt, ZevKR 45 (2000), S. 89 (94).

<sup>5</sup> D. Pirson, Die protestantischen Kirchen im universalkirchlichen Zusammenhang, Essener Gespräche 37 (2003), S. 23; U. Scheuner, Die ökumenische Gemeinschaft der Kirchen, ZevKR 21 (1976), S. 351 (355).

Mit staatlichen Verfassungen haben Kirchenverfassungen die Funktion eines Organisationsstatuts gemein. Im Übrigen bestehen jedoch charakteristische Unterschiede.<sup>6</sup> Im modernen Verfassungsstaat haben Verfassungen die Funktion, politische Herrschaft zu begründen, rechtlich zu binden und ihre Ausübung demokratisch zu legitimieren. Ihr Ausgangspunkt ist die reziproke Anerkennung der Menschen als Freie und Gleiche. Das Verfassungsrecht schützt die Freiheit der Menschen, nach Belieben eigene Zwecke zu verfolgen, indem politische Herrschaft an Grundrechte und das weitere Recht gebunden wird. Die Ausübung von politischer Herrschaft wird durch demokratische Verfahren auf den Freiheitsgebrauch der Bürger zurückgeführt und so legitimiert. Durch Gewaltenteilung, den Vorrang des Verfassungsrechts, die Notwendigkeit, alle wesentlichen Entscheidungen durch den unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgeber zu treffen (Wesentlichkeitstheorie) und das Erfordernis, Freiheitsbeschränkungen verfassungsrechtlich zu legitimieren, entfaltet das moderne Verfassungsrecht ein differenziertes System der Freiheitssicherung.<sup>7</sup>

Kirchenverfassungen dienen nicht der Freiheitssicherung gegenüber politischer Herrschaft, sondern bezwecken, die Gemeinschaft der Gläubigen für die Verwirklichung des kirchlichen Auftrags handlungsfähig zu machen. Zwecke, Instrumente und Ziele aus dem staatlichen Verfassungsdenken lassen sich deshalb nicht umstandslos auf die Kirche übertragen. So basiert die Legitimität kirchlicher Entscheidungen nicht auf dem Demokratieprinzip, sondern auf der Übereinstimmung mit Bekenntnis und Auftrag der Kirche. Der kirchliche Verfassungsgeber ist wegen der begrenzten Analogiefähigkeit zwischen staatlichen und kirchlichen Verfassungen wesentlich freier bei der Entscheidung über die Regelungsdichte einer Kirchenverfassung, solange die Bindung an Auftrag, Schrift und Bekenntnis beachtet wird.<sup>8</sup>

3. Die kirchenrechtliche Verfassungstheorie kennt wie die staatsrechtliche die Unterscheidung zwischen Verfassung im formellen Sinne (Textkorpus) und im materiellen Sinne sowie zwischen Verfassungsrecht „in the books“

---

<sup>6</sup> *Pirson*, Verfassungsrecht, a. a. O., S. 89 ff., 94 f.

<sup>7</sup> Vgl. *J. Isensee*, Staat und Verfassung, in: *Isensee/Kirchhof* (Hg.), *HStR* II, 3. Auflage, 2004, § 15 Rn. 166 ff.; *M. Morlok*, Art. Verfassung, in: *Heun u. a.* (Hg.), *EvStL*, Neuausgabe, 2006, Sp. 2556 ff.

<sup>8</sup> Vgl. *H. de Wall*, Die Bindung der Kirchen an das Rechtsstaatsprinzip. Zur Bedeutung von Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes für die kirchliche Verwaltung, *ZevKR* 43 (1998), S. 441 (458); *M. Germann*, Die Gerichtsbarkeit der evangelischen Kirche, *Habil.* Erlangen 2001 (unveröffentlicht), S. 145 ff.; *Pirson*, Verfassungsrecht, a. a. O., S. 104 ff.; *ders.*, Innerkirchliche Grundrechte aus der Sicht der evangelischen Kirchenrechtslehre, *ZRG* 98 Kan.Abt. 67 (1981), S. 339 (357 ff.).

und Verfassungsrecht „in action“. In Aufnahme dieser Unterscheidungen ergibt sich der Verfassungszustand einer Kirche nicht ausschließlich aus dem Verfassungstext. In mehrfacher Hinsicht sind Einschränkungen vorzunehmen:

a) Die Regelungen über die Essentialia verfasster kirchlicher Existenz müssen nicht notwendigerweise in einem als solchen ausgewiesenen Verfassungstext getroffen werden. Für den Verfassungszustand einer Kirche können stattdessen oder daneben andere Normen, wie Synodalgesetze oder Verordnungen der Kirchenleitung einschlägig sein. Beispielsweise enthält das Kirchenverfassungsgesetz der Ev. Landeskirche in Württemberg nur die Regelungen über die landeskirchlichen Organe und überlässt alle anderen Gehalte der Regelung durch eigene Kirchengesetze.<sup>9</sup> Für Aussagen über die Verfassung einer Kirche im Sinne ihrer normativen Grundordnung kann es darum erforderlich sein, über den Verfassungstext hinaus weitere Normen des Kirchenrechts heranzuziehen.

b) Verfassungstexte können zwar die formalen Voraussetzungen für das Leitungshandeln normieren. Das Leitungshandeln selbst ist jedoch bestimmt durch das Handeln der Akteure. Verfassungsrecht bedarf für seine Wirksamkeit der Umsetzung in Handlungen.<sup>10</sup> Dabei wirken Faktoren auf die Verfassungswirklichkeit ein, die im Verfassungstext keine Entsprechung finden. Eine systematische empirische Erfassung solcher Faktoren gibt es bislang nicht. Erforderlich wäre eine umfassende sozialwissenschaftliche und verwaltungswissenschaftliche Bestandsaufnahme kirchlichen Leitungshandelns, die das Kirchenrechtliche Institut der EKD nicht leisten kann und gemäß der Gutachtensanfrage an dieser Stelle auch nicht leisten soll. Dies beschränkt den Aussagegehalt des vorliegenden Gutachtens notwendigerweise.

Auf einige auf die Praxis der Kirchenleitung einwirkende transjuridische Faktoren sei an dieser Stelle zur Veranschaulichung hingewiesen:

– Schon *Schleiermacher* hat im Hinblick auf die Kirchenleitung Wirkzusammenhänge herausgearbeitet, die gerade nicht verfassungsrechtlich konstituiert sind. Dazu gehört die Wechselwirkung zwischen den überwiegend Mitteilenden („Kleriker“) und den überwiegend Empfangenden („Laien“). Denn die Erwartungshaltung der Kirchenmitglieder beeinflusst das Handeln derjenigen, die an der Gestaltung des kirchlichen Lebens und damit letzt-

<sup>9</sup> Kirchliches Gesetz, betr. die Verfassung der Ev. Landeskirche in Württemberg (Kirchenverfassungsgesetz) vom 24.6.1920 (KABL. 19 S. 199), zuletzt geändert 30.11.2006 (KABL. 62 S. 319).

<sup>10</sup> *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, 1995, § 1 Rn. 41; *C. Link*, Freiheit und Ordnung in der Kirche – Fünfundsechzig Jahre Bremische Kirchenverfassung, ZevKR 41 (1996), S. 1 f.

lich an der Kirchenleitung teilnehmen. Zudem kann jeder Gläubige als „freie Geistesmacht“ durch Äußerungen auf das Handeln der kirchlichen Organe einwirken und auf diese Weise an der Kirchenleitung teilnehmen, ohne ein verfassungsrechtlich geordnetes Amt innehaben zu müssen.<sup>11</sup>

– Die durch den Verfassungstext statuierte Leitungsstruktur kann durch eine von den verfassten Kompetenzen abweichende Leitungskultur überformt werden. So mag es einem Bild von kirchlicher Gemeinschaft entsprechen, auch in Fällen, in denen der Verfassungstext bestimmten Stellen das Recht zu abschließender Entscheidung gibt, eine breite Beteiligung und die Suche nach einem Konsens zu praktizieren. Mit einer solchen kirchlichen Konsenskultur drohen allerdings immer auch die rechtlich geordneten Verantwortlichkeiten verschleiert zu werden; Verantwortlichkeit diffundiert dann.

– Der Hiatus zwischen Leitungsstruktur und Leitungserwartungen stellt an die handelnden Personen und ihr Rollenverständnis hohe Anforderungen. Notwendig ist ein differenziertes Kirchenverständnis (Unterscheidung zwischen der Gemeinschaft der Heiligen als einem Gegenstand des Glaubens und der Kirche, sofern sie in ihrer geschichtlichen Realität Gegenstand menschlicher Gestaltung ist).<sup>12</sup> Damit einher geht die Anforderung an alle Beteiligten, die Praxisbedingungen endlicher Freiheit und die Notwendigkeit, auch in der Kirche Leitungsverantwortung wahrzunehmen und Macht auszuüben, zu reflektieren und in ihrer Bedingtheit zu akzeptieren.<sup>13</sup>

– Schließlich ist auf die Funktionsgrenzen des Rechts, also auch des kirchlichen Verfassungsrechts, zu achten. Mit den Mitteln des Rechts kann das Verhalten von Menschen, d. h. ein Handeln oder Unterlassen, normiert werden, nicht jedoch Einstellungen und Emotionen. Damit sind Aspekte wie Vertrauen und Motivation einer unmittelbaren rechtlichen Einwirkung entzogen und vom Kommunikationsgeschehen zwischen den Beteiligten abhängig.

Kurz: Das kirchliche Verfassungsrecht kann „gute und wirksame Leitung“ ermöglichen und unterstützen, nicht aber allein gewährleisten. Dafür ist das Zusammenspiel vielfältiger Faktoren, die auf das Leitungshandeln einwirken, zu beachten.

<sup>11</sup> W. Härle, Kirchenleitung im Anschluss an Schleiermacher, ZevKR 55 (2010), S. 1 (8 ff.).

<sup>12</sup> Vgl. H. Munsonius, Die juristische Person des evangelischen Kirchenrechts, 2009, S. 18 ff. m. w. N.

<sup>13</sup> Vgl. E. Herms, Was heißt „Leitung in der Kirche“?, in: ders., Erfahrbare Kirche, 1990, S. 80 ff.; R. Preul, „Recht – Macht – Gerechtigkeit“ als Thema einer neu zu konzipierenden Kybernetik, in: Mehlhausen (Hg.), Recht – Macht – Gerechtigkeit, 1998, S. 708 ff.

## II.

Die Entstehung und Entwicklung der Verfassungen der Ev.-Luth. Kirche in Bayern, der Bremischen Ev. Kirche, der Ev. Kirche von Kurhessen-Waldeck, der Ev. Kirche in Mitteldeutschland und der Ev. Kirche von Westfalen sind eingebettet in die Geschichte des evangelischen Kirchenverfassungsrechts.<sup>14</sup>

Bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts war die Kirchenordnung weitgehend Teil der vom Landesherrn verantworteten öffentlichen Ordnung und hat beispielsweise in das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794 Eingang gefunden.<sup>15</sup> Im 19. Jahrhundert entwickelte sich die zunehmende Trennung von Staat und Kirche, die mit einer Verselbständigung der kirchlichen Ordnung einherging. Prototyp einer Kirchenverfassung war die Rheinisch-Westfälische Kirchenordnung von 1835.<sup>16</sup>

Manifest wurde die Notwendigkeit einer eigenständigen Verfassung mit dem Ende des Landesherrlichen Kirchenregiments sowie der verfassungsrechtlichen Garantie der Trennung von Staat und Kirche und des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts in der Weimarer Reichsverfassung von 1919. Infolgedessen haben sich die Landeskirchen bis 1926 Kirchenverfassungen gegeben. Dabei kam es zu einer Übernahme parlamentarisch-demokratischer Strukturelemente.<sup>17</sup> Nach dem Zweiten Weltkrieg hat eine flächendeckende Überarbeitung der Kirchenverfassungen stattgefunden, wobei insbesondere der Einsicht der unaufgebbaren Einheit von geistlicher und rechtlicher Leitung Rechnung getragen werden sollte, wie sie paradigmatisch in der dritten These der Barmer Theologischen Erklärung vom 31.5.1934 Ausdruck gefunden hat.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> S. Koriath, Die Entwicklung der Rechtsformen von Religionsgemeinschaften in Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert, in: Kippenberg/Schuppert (Hg.), Die verrechtlichte Religion, 2005, S. 109 ff.; C. Link, Kirchliche Rechtsgeschichte, 2009, S. 82 ff., 99 ff., 135 ff., 180 ff., 208 ff.

<sup>15</sup> Koriath, a. a. O., S. 111 f.; P. Landau, Das Kirchenrecht des Allgemeinen Landrechts für die Preußischen Staaten im 19. Jahrhundert, in: ders., Grundlagen und Geschichte des evangelischen Kirchenrechts und des Staatskirchenrechts, 2010, S. 175 ff.; G. Ris, Der „kirchliche Konstitutionalismus“, 1988, S. 19 ff.

<sup>16</sup> M. Heckel, Das Auseinandertreten von Staat und Kirche in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, ZevKR 45 (2000), S. 173 ff.; Ris, a. a. O., S. 48 ff.

<sup>17</sup> A. Bullinger, Das Ende des Landesherrlichen Kirchenregiments und die Neugestaltung der evangelischen Kirche, ZevKR 19 (1974), S. 73 ff.; F. Giesel/J. Hosemann (Hg.), Die Verfassungen der Deutschen Evangelischen Landeskirchen, 2 Bde., 1927; P. Schoen, Das neue Verfassungsrecht der evangelischen Landeskirchen in Preußen, 1929; H. von Soden, Die Verfassungen der deutschen evangelischen Landeskirchen von 1919–1933, ThR 5 (1933), S. 335 ff.

<sup>18</sup> S. Grundmann, Verfassungsrecht in der Kirche des Evangeliums, ZevKR 11 (1964/65), S. 9 ff.; H. Liermann, Über die neuere Entwicklung des evangelischen Kirchenrechts, in: ders., Der Jurist und die Kirche, 1973, S. 226 (231 ff.); U. Scheuner, Wie soll eine Landeskirche geordnet werden?, in: ders., Schriften zum Staatskirchenrecht, 1973, S. 469 ff.

Weitere Schübe kirchlicher Verfassungsentwicklung hat es in den späten 80er und 90er Jahren des 20. Jahrhunderts und insbesondere durch die Vereinigung von Landeskirchen gegeben, so die Verfassungen der Nordelbischen Ev.-Luth. Kirche von 1976, der Ev. Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz von 2003 und der Ev. Kirche in Mitteldeutschland von 2008.<sup>19</sup>

Heute finden sich in den Kirchenverfassungen regelmäßig synodale, episkopale und konsistoriale Leitungselemente, die durch eine institutionalisierte Kirchenleitung verbunden werden können. So lassen sich drei Grundtypen evangelischer Kirchenverfassungen ausmachen: Im *Einheitsmodell* wird alles kirchenleitende Handeln auf die Synode zurückgeführt, an die alle anderen Leitungsorgane angebunden werden. Im *Trennungsmmodell* stehen sich das synodale Element einerseits und das episkopale und konsistoriale Element andererseits gegenüber. Die *gemischten Typen* bilden besondere Organe aus, um die übrigen Leitungselemente institutionell miteinander zu verbinden. Zwischen diesen Typen gibt es mannigfache Übergangsformen.<sup>20</sup>

1. Die Verfassung der *Bremischen Ev. Kirche* ist 1920 erlassen worden, um das Kirchenregiment des Senats durch kircheneigene Organe zu ersetzen; im Übrigen sollte die Rechtsstellung der Gemeinden unberührt bleiben. Die Verfassung trägt besonders starke Züge eines reinen Organisationsstatuts. 1946 ist sie um eine Präambel ergänzt worden, die das „Evangelium von Jesus Christus, wie es in der Heiligen Schrift bezeugt und in den Bekenntnissen der Reformation neu ans Licht getreten ist“ als unantastbare Grundlage dieser Kirche feststellt. 1970 ist die Zugehörigkeit zur Ev. Kirche in Deutschland festgeschrieben worden.<sup>21</sup>

Die Organe der Bremischen Ev. Kirche sind der Kirchentag und der Kirchenausschuss. Eine besondere Rolle kommt dem Vorstand des Kirchentages (Präsident, Vizepräsident, Schatzmeister, Schriftführer) zu, der zugleich

<sup>19</sup> K. Blaschke, Die Verfassung der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche, ZevKR 22 (1977), S. 254 ff.; R. Kallenbach, Die Verfassung der Evangelischen Kirche in Mitteldeutschland, ZevKR 54 (2009), S. 399 ff.; M. Richter, Grundordnung und Neubildungsvertrag für die Evangelische Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz, ZevKR 40 (2004), S. 739 ff.

<sup>20</sup> Grundlegend Th. Barth, Elemente und Typen landeskirchlicher Leitung, 1995; H. Frost, Strukturprobleme evangelischer Kirchenverfassung, 1972, S. 307 ff., 334 ff.; A. Kienitz, Das Verhältnis der kirchenleitenden Organe zueinander nach lutherischem Verständnis, KuR 1998, 9 ff. = 130, S. 31 ff.; C. Link, Leiten in der Kirche. Grundsätzliche Anmerkungen aus juristischer Sicht, in: Abromeit u. a. (Hg.), Leiten in der Kirche, 2006, S. 31 ff.

<sup>21</sup> H. G. Bergemann, Aspekte zur bremischen Kirchenverfassung, ZevKR 14 (1968/69), S. 307 ff.; C. Link, Die „unbeschränkte“ Glaubens-, Gewissens- und Lehrfreiheit der Gemeinden im bremischen Kirchenrecht, ZevKR 26 (1981), S. 217 (225 ff.); ders., Freiheit und Ordnung, a. a. O.; R. Smend, Zur Verfassung der Bremischen Evangelischen Kirche, ZevKR 2 (1952/53), S. 419 ff.



dem Kirchausschuss vorsteht (§ 10 Abs. 3 KVerf.Brm). Seit einer Verfassungsänderung von 1970 bildet der Kirchentag bestimmte Ausschüsse, denen Befugnisse des Kirchentages übertragen werden können.<sup>22</sup> Durch die Vorordnung des Kirchentages vor dem Kirchausschuss entspricht diese Verfassung dem Einheitstyp. Sie erhält ein besonderes Gepräge dadurch, dass der Eigenständigkeit der Kirchengemeinden gegenüber der Landeskirche eine zentrale Bedeutung zuerkannt wird.

2. Die *Ev. Kirche von Westfalen* ist nach 1945 als eigenständige Landeskirche aus der Ev. Kirche der altpreußischen Union hervorgegangen und hat sich 1953 ihre Kirchenordnung gegeben.<sup>23</sup> Diese Kirchenordnung stellt mit ihren über 200 Artikeln eine umfassende Regelung des kirchlichen Lebens dar. So sind schon im Verfassungstext Materien geregelt, die andernorts von eigenen Kirchengemeinde-, Kirchenkreis- und Lebensordnungen erfasst werden. Außerdem sind auch theologische Grundlagen der kirchlichen Ordnung in den Text aufgenommen. Die Leitung der Landeskirche liegt nach Art. 117 KO.Wf bei der Landessynode. Die Kirchenleitung ist im Auftrag der Landessynode tätig und wird durch das Landeskirchenamt unterstützt (Art. 117, 142, 154 KO.Wf). Der Präses ist zugleich Vorsitzender der Landessynode, der Kirchenleitung und des Landeskirchenamtes (Art. 153 Abs. 1 S. 2 KO.Wf). Die Ev. Kirche von Westfalen folgt damit dem Einheitsmodell landeskirchlicher Leitung.<sup>24</sup>

3. In der *Ev. Kirche von Kurhessen-Waldeck* ist die heute geltende Grundordnung 1967 verabschiedet worden. Das Ziel war eine Rechtsbereinigung und die Ordnung des Verhältnisses der Leitungsorgane. Denn bis dahin bestanden nebeneinander die Verfassung von 1923 und das Leitungsgesetz von 1947, durch das ein starkes Bischofsamt in die bestehende presbyterial-synodale Struktur eingefügt worden ist. Außerdem sollte die kirchliche Rechtsordnung auf ihre Grundlagen hin durchdacht werden, was sich in verschiedenen Bestimmungen der Grundordnung niedergeschlagen hat.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Kirchengesetz zur Änderung der Verfassung der Bremischen Ev. Kirche vom 11.11.1970 (GVM Nr. 2 Sp. 1).

<sup>23</sup> J. Kampmann, in: Besier/Lessing (Hg.), *Die Geschichte der Evangelischen Kirche der Union*, Bd. 3, 1999, S. 568 ff.; W. H. Neuser, *Evangelische Kirchengeschichte Westfalens im Grundriß*, 2002, S. 222 ff.

<sup>24</sup> Vgl. Barth, a. a. O., S. 284 ff.

<sup>25</sup> M. Hein, „Miteinander und Gegenüber“: Eine historische Analyse des Konstruktionsprinzips der „Grundordnung der Evangelischen Kirche von Kurhessen-Waldeck“ von 1967, ZevKR 39 (1994), S. 1 ff.; V. Knöppel, *Miteinander und Gegenüber. Zur Verfassungsgeschichte der Evangelischen Kirche von Kurhessen-Waldeck*, 2. Auflage, 2000, S. 13 ff.; D. Pirson, *Zum Erlaß einer neuen Verfassung für die Evangelische Kirche von Kurhessen-Waldeck*, ZevKR 13

Insbesondere zu Beginn der 90er Jahre hat eine Überprüfung der Grundordnung stattgefunden, ohne zu grundlegenden Änderungen zu führen.<sup>26</sup>

Nach Art. 89 Abs. 2 GO.KW wird die Landeskirche „geistlich und rechtlich in unaufgebbarer Einheit geleitet und verwaltet durch die Landessynode, den Bischof, die Pröpste, den Rat der Landeskirche und das Landeskirchenamt.“ Dabei kommt der Landessynode und dem Bischof im „Miteinander und Gegenüber“ die oberste Verantwortung zu. Im Rat der Landeskirche wirken Mitglieder der Leitungsorgane zusammen, um die Einheit des kirchenleitenden Handelns zu wahren (Art. 128 Abs. 1 GO.KW). Die Ev. Kirche von Kurhessen-Waldeck entspricht damit einem Verbindungsmodell mit senatorischer Kirchenleitung.<sup>27</sup>

4. Die Kirchenverfassung der *Ev.-Luth. Kirche in Bayern* ist 1971 neugefasst worden, wobei im Wesentlichen an die Verfassung von 1920 angeknüpft worden ist. Zum einen sollten mittlerweile entstandene Diskrepanzen zwischen geschriebenem Verfassungsrecht und gelebter Verfassungswirklichkeit bereinigt, zum anderen durch die Aufnahme einleitender Bestimmungen der Bekenntnisbestimmtheit des Kirchenrechts Rechnung getragen werden. Weitere Änderungen hat es insbesondere im Zuge der Neufassung 1999 gegeben; dazu gehört insbesondere die Befristung von Leitungsämtern.<sup>28</sup>

Nach Art. 41 Abs. 1 KVerf.Bay wird die Landeskirche durch Landessynode, Landessynodalausschuss, Landesbischof und Landeskirchenrat „in arbeitsteiliger Gemeinschaft und gegenseitiger Verantwortung“ geleitet. Dabei stehen sich die Landessynode und der Landessynodalausschuss einerseits und der Landesbischof mit dem Landeskirchenrat andererseits gegenüber. Die Ev.-Luth. Kirche in Bayern folgt damit einem Trennungsmodell mit episkopalbehördlicher Kirchenleitung.<sup>29</sup>

---

(1967/68), S. 256 ff.; zum Entwurf des Leitungsgesetzes *H. von Soden*, Der „Entwurf eines Kirchengesetzes betreffend die Leitung und Verwaltung der Evangelischen Landeskirche von Kurhessen Waldeck“ 1945 und die Verfassung der Landeskirche von 1923, *ZevKR* 6 (1957/58), S. 183 ff.

<sup>26</sup> *V. Knöppel*, 30 Jahre Grundordnung der Evangelischen Kirche von Kurhessen-Waldeck, *ZevKR* 43 (1998), S. 355 ff.

<sup>27</sup> *Barth*, a. a. O., S. 248 ff.

<sup>28</sup> *W. von Ammon/R. Rusam*, Verfassung der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern vom 20. November 1971, 2. Auflage, 1985; *G. Grethlein/H. Böttcher/W. Hofmann/H.-P. Hübner*, Evangelisches Kirchenrecht in Bayern, 1994, S. 19 ff.; *W. Hofmann*, Die neue Verfassung der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern, *ZevKR* 18 (1973), S. 1 ff.; *H.-P. Hübner*, Neue Entwicklungen im Verfassungsrecht der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern, in: *Germann/de Wall* (Hg.), *FS Link*, 2003, S. 89 ff.

<sup>29</sup> *Barth*, a. a. O., S. 233 ff.

5. Die *Ev. Kirche in Mitteldeutschland* ist zum 1.1.2009 durch die Vereinigung der Ev. Kirche der Kirchenprovinz Sachsen und der Ev.-Luth. Kirche in Thüringen entstanden. Die Verfassung knüpft gleichermaßen an die Tradition der beiden Vorläuferkirchen an.<sup>30</sup>

Nach Art. 54 KVerf.EKM wirken in der Leitung der Landeskirche die Landessynode, der Landeskirchenrat, der Landesbischof und das Kollegium des Landeskirchenamtes „in arbeitsteiliger Gemeinschaft und gegenseitiger Verantwortung“ zusammen. Dabei ist der Landessynode ein bestimmender Einfluss, den anderen Organen gleichwohl ein eigenständiger Verantwortungsbereich eingeräumt. Diese Verfassung verbindet Strukturelemente des Einheitsmodells mit solchen eines Trennungmodells. In den ersten Abschnitten über Grundbestimmungen, Kirchenmitgliedschaft sowie Amt und Dienst haben auch theologische Grundlagen kirchlicher Ordnung Aufnahme in den Verfassungstext gefunden.

### III.

Die in der Gutachtensfrage angegebenen Kriterien lassen sich in den Kirchenverfassungen in folgender Weise verorten:

#### 1. Auftrags- und Zielbestimmungen

In den Verfassungstexten sind Auftrags- und Zielbestimmungen enthalten, die als Konsequenz des Verkündigungsauftrags und menschliche Antwort auf das kirchengründende Handeln Gottes zu begreifen sind. Den Landeskirchen ist die Sorge dafür aufgetragen, dass der so verstandene Auftrag der Kirche bestmöglich verwirklicht werden kann. Dazu müssen sie eine Ordnung ausbilden, innerhalb derer alle Untergliederungen in eine verlässliche Kommunikationsstruktur eingebunden werden. Auf diese Weise wird eine Verständigung darüber möglich, wie kirchliches Handeln gestaltet und die nötigen Voraussetzungen geschaffen werden. Dazu gehören die Bearbeitung von Lehrfragen, die Beauftragung von Personen mit bestimmten Ämtern sowie die Beschaffung und Verteilung von Ressourcen.<sup>31</sup>

In den Kirchenverfassungen findet diese Aufgabenbestimmung kirchlicher Leitung in unterschiedlichen, meist allgemein gehaltenen Formulierungen ihren Ausdruck in den Grundartikeln, Eingangsbestimmungen und den

<sup>30</sup> *Kallenbach*, a. a. O.; zur Vorgeschichte *H.-P. Hübner*, Die Föderation Evangelischer Kirchen in Mitteldeutschland, ZevKR 51 (2006), S. 3 ff.

<sup>31</sup> *Munsonius*, a. a. O., S. 29f. m. w. N.

Aufgabenumschreibungen für die Landeskirche und ihre Organe, ohne dass sich aus den Formulierungen eine entscheidende sachliche Differenz ergeben würde.<sup>32</sup> Charakteristisch ist, dass in *Bremen* die Aufgabe des Kirchentages (und damit mittelbar des Kirchenausschusses) lediglich mit der Wahrung der Ordnung im äußeren Kirchenwesen und der Vertretung ihrer Interessen umschrieben wird (§ 3 Abs. 1 KVerf.Brm), ohne dass dadurch die Bindung an den kirchlichen Auftrag aufgehoben wäre. Sie findet allerdings mit der später eingefügten Präambel einen ausgesprochen schwachen Ausdruck im Verfassungstext.

## 2. Effektivität und Effizienz

Mit der Forderung nach Effektivität und Effizienz werden an das kirchliche Handeln Kriterien herangetragen, die für die unterschiedlichen Handlungsbereiche nicht in gleicher Weise angemessen sind. Das kommunikative Geschehen, das für das Sein der Kirche konstitutiv ist und die unverdiente Gnade Gottes zum Thema hat, steht quer zum Effektivitäts- und Effizienzdenken. Es ist nicht ziel-, sondern auftragsorientiert. Gerade darin zeigt sich, dass die Kirche nicht Selbstzweck ist, sondern über sich und die Welt hinausweist. Das kommunikative Handeln der Kirche baut auf Gottes Wirken. Sein Erfolg ist vom Zutun des Heiligen Geistes abhängig. Deshalb lassen sich – unter allerlei Vorbehalten – zwar Qualitätskriterien für Predigt, Liturgie und sonstige kommunikative Vollzüge der Kirche benennen, nicht aber im engeren Sinne Prüfposten für Effektivität und Effizienz.<sup>33</sup>

Dagegen ist das disponierende Handeln, durch das die organisatorischen, personellen und sächlichen Voraussetzungen für das kommunikative Handeln geschaffen werden, einem Ziel- und Erfolgsdenken zugänglich. Es liegt allen Regelungen zugrunde, die Entscheidungen ermöglichen, einen wirkungsvollen Personaleinsatz steuern und die Arbeitsfähigkeit aller kirchlichen Organisationseinheiten gewährleisten sollen. Hierzu gehören beispielsweise Organisations-, Pfarrerdienst-, Pfarrstellen-, und kirchliches Baurecht sowie die Vorschriften über Kooperationsformen wie Arbeitsgemeinschaften oder Verbände.<sup>34</sup>

Ausdrückliche Erwähnung finden Effizienzgesichtspunkte in Form von Wirtschaftlichkeitserwägungen vor allem (wenn nicht gar ausschließlich) in

---

<sup>32</sup> Vgl. Art. 1, 41 Abs. 2 KVerf.Bay; Präambel Abs. 4, Art. 89 Abs. 1 GO.KW; Art. 53 KVerf. EKM; Grundartikel II., Art. 1, 118 Abs. 1 KO.Wf.

<sup>33</sup> Vgl. *M. Hein*, Ist „Erfolg“ eine sachgemäße Kategorie für kirchenleitendes Handeln?, in: Deuser/Linde/Rink (Hg.), FS Steinacker, 2003, S. 141 ff.; *Wegner*, a. a. O., S. 298 ff., 312 ff.

<sup>34</sup> Vgl. *Munsonius*, a. a. O., S. 52 ff., 100 f.

den Vorschriften über die kirchliche Vermögensverwaltung, die die materiellen Voraussetzungen, die alles disponierende Handeln ermöglichen, betreffen. Dort geht es um die Verwendung knapper Güter zur Erfüllung eines umfassenden Auftrags. Das bedarf notwendigerweise der Optimierung. Darum haben Effektivität und Effizienz als Leitkriterien unter dem Stichwort der Wirtschaftlichkeit Eingang in das kirchliche Vermögensrecht gefunden.<sup>35</sup>

*Fazit:* Effektivität und Effizienz stellen zwar orientierende Gesichtspunkte für das disponierende Handeln der Kirche dar, finden aber in den Verfassungs- und sonstigen Normtexten nur sehr eingeschränkt ihren Ausdruck. Sie ergeben sich konsequenterweise schon aus der Auftragsbindung allen kirchlichen Handelns. In den Verfassungen fehlt es jedoch an einer näheren normierenden Konkretisierung für Leitungsprozesse.

### 3. Zuständigkeitsordnung

Aus der Auftragsbindung kirchlichen Handelns leiten die Kirchenverfassungen konkrete Aufgaben und Kompetenzen der kirchenleitenden Organe ab. Diese Zuständigkeitsordnung ist Grundlage für das Leitungshandeln und kann zu seiner Zielorientiertheit, Wirtschaftlichkeit und Verantwortlichkeit beitragen. Wenn für die gleiche Organisation mehrere Organe tätig werden, ist eine Abgrenzung der Zuständigkeiten erforderlich. Dabei lassen sich zwei mögliche Prinzipien unterscheiden:

Zum einen können sachliche Zuständigkeiten materiell nach Sachgebieten und Handlungsformen abgegrenzt werden, sodass für jede Angelegenheit das zuständige Organ eindeutig bestimmt werden kann. Dabei kann so verfahren werden, dass jeweils Zuständigkeitskataloge aufgestellt werden und im Übrigen bei einem Organ eine Auffangzuständigkeit für den Fall begründet wird, dass kein anderes Organ explizit zuständig ist.

Zum anderen können formelle Vorrangregelungen aufgestellt werden, sodass sich die Zuständigkeit daraus ergibt, ob das vorgeordnete Organ seine Kompetenz ausübt oder dies nachgeordneten Organen überlässt. Zuständigkeiten können sich damit im Lauf der Zeit durch Delegation oder Devolution ändern.

---

<sup>35</sup> Art. 81 Abs. 1 KVerf.Bay; §§ 1, 2 Abs. 1 Wirtschaftsordnung der Bremischen Ev. Kirche vom 29.3.1967 (GVM Nr. 1 Z. 2) i. d. F. vom 13.5.1998 (GVM Nr. 2 Z. 1); § 4 Abs. 1 Kirchengesetz für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Ev. Kirche von Kurhessen-Waldeck vom 11.7.1978 (KABl. S. 86), zuletzt geändert 23.11.2005 (KABl. S. 218); Art. 85 Abs. 1 KVerf. EKM; Art. 159 Abs. 1 KO.Wf; B. Winkel, Zum Grundsatz der Unveräußerlichkeit kirchlichen Vermögens, ZevKR 46 (2001), S. 418 ff.; vgl. R. Pitschas, Maßstäbe des Verwaltungshandelns, in: Hoffman-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hg.), GVwR II, 2008, § 42 Rn. 111 ff.

Beide Prinzipien lassen sich miteinander kombinieren. So sind regelmäßig bestimmte Organe für die abstrakt-generelle Normierung, andere für die konkret-individuelle Gestaltung des gleichen Sachgebietes zuständig. Dabei hängt es vom normsetzenden Organ ab, wie detailliert es das Handeln der ausführenden Organe determiniert. Den Synoden kommt im kirchlichen Verfassungsrecht zwar die Rolle eines „verfassungsrechtlichen Funktionszentrums“ und ein Übergewicht in der Normsetzung zu.<sup>36</sup> Aber es besteht kein Normsetzungsmonopol bei einem der kirchenleitenden Organe. So können Kirchenleitungen generell qua Verfassungsrecht zum Erlass von Verordnungen ermächtigt werden, ohne dass es im Einzelnen einer gesetzlichen Regelung dazu bedarf.<sup>37</sup>

a) In *Bayern* besteht für kein Leitungsorgan ein abschließender Aufgabenkatalog. Formale Entscheidungsbefugnisse sind den Organen jedoch klar zugeordnet. Der Landessynode kommen mit Gesetzgebung, Haushaltsrecht und Wahlhandlungen die wesentlichen Grundsatzentscheidungen der Landeskirche zu; ihre Aufgaben sind stark formalisiert (Art. 43 Abs. 2 KVerf.Bay). Der Landessynodalausschuss hat demgegenüber abgeleitete Aufgaben, die der Arbeitsfähigkeit und der Wahrung der Rechte der Landessynode dienen (Art. 55 Abs. 2 KVerf.Bay). Der Landesbischof hat in besonderem Maß kommunikative Aufgaben, die der Verbundenheit zwischen den Untergliederungen der Ev.-Luth. Kirche in Bayern sowie mit anderen Kirchen dienen (Art. 61 Abs. 2 KVerf.Bay). Der Landeskirchenrat ist dasjenige Organ, das Entwicklungen zu beobachten, Perspektiven zu entwickeln und Programme zu entwerfen hat; seine Aufgabenbeschreibung enthält darum weniger formalisierte Elemente; schließlich kommt ihm eine Auffangzuständigkeit zu (Art. 66 Abs. 2 KVerf.Bay). Für die Umsetzung seiner Programme kann wegen erforderlicher Normsetzung in erheblichem Maß die Beteiligung der Landessynode erforderlich sein. Durch das bestehende Trennungssystem kann so ein erheblicher Koordinations- und Kommunikationsbedarf entstehen.<sup>38</sup>

b) In *Bremen* bestehen – ähnlich wie in einer Vereinssatzung für Mitgliederversammlung und Vorstand – sowohl für den Kirchentag wie für den Kirchenausschuss dezidierte Aufgabenkataloge, in denen sowohl die Aufgaben wie auch die Handlungsformen geregelt werden. Dem Kirchentag kommt mit der Befugnis zum Erlass allgemeiner Bestimmungen und seiner Vorordnung vor den Kirchenausschuss die eigentliche Gestaltungshoheit zu (§§ 4 Abs. 1 Nr. 1, 12 Abs. 1 S. 3 KVerf.Brm).

<sup>36</sup> Grundmann, Verfassungsrecht, a. a. O., S. 48.

<sup>37</sup> Gutachten des Kirchenrechtlichen Instituts zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen vom 17.12.1976, in: A. von Campenhausen, Münchener Gutachten, 1983, S. 36 ff.

<sup>38</sup> Hofmann, Die neue Verfassung, a. a. O., S. 15.

c) In *Kurbessen-Waldeck* sind jedem Organ bestimmte Aufgaben zugewiesen. Die Landessynode ist nach Art. 90 GO.KW berufen, „das Leben und Wirken der Kirche in brüderlicher Aussprache darzustellen und zu fördern sowie insbesondere durch Gesetze und Ordnungen zu sichern und zu entwickeln.“ Ihr sind grundsätzliche Entscheidungen wie die kirchliche Gesetzgebung (auch über Agenden, Gesangbücher und Katechismen), das Haushaltsrecht, die Wahl des Bischofs und Wahlen in den Rat der Landeskirche zugewiesen (Art. 104, 105, 111, 116 GO.KW). Dem Bischof kommen insbesondere Aufgaben geistlicher Leitung und die Mitwirkung in allen Leitungsorganen zu (Art. 112, 115 GO.KW). Der Rat der Landeskirche trifft wichtige Einzelentscheidungen, ist für kirchliche Normsetzung verantwortlich und nimmt Aufsichtsfunktionen gegenüber dem Landeskirchenamt wahr (Art. 132 GO.KW). Das Landeskirchenamt ist für alle laufenden Angelegenheiten der Landeskirche verantwortlich; es übt die Aufsicht über Kirchengemeinden, Verbände und Stiftungen aus (Art. 134, 139 GO.KW).

d) In *Mitteldeutschland* besteht einerseits eine Vorordnung der Landessynode vor den anderen Organen und eine Nachordnung des Landeskirchenamtes als Organ, das Beschlüsse von Landessynode und Landeskirchenrat vorzubereiten und auszuführen hat. Andererseits sind jedem Organ bestimmte Aufgaben und Handlungsformen als originäre Zuständigkeit zugewiesen (Art. 55, 61, 63, 65, 69, 72 Abs. 2 KVerf.EKM). Beim Landeskirchenamt liegt die Auffangzuständigkeit in allen Verwaltungsangelegenheiten und es wird in Zweifelsfällen bis zu einer Entscheidung des Landeskirchenrats tätig (Art. 63 Abs. 1 u. 4 KVerf.EKM).

e) In *Westfalen* geht alle Leitung von der Landessynode aus (Art. 117 KO.Wf). Die Kirchenleitung leitet die Landeskirche im Auftrag der Landessynode (Art. 142 Abs. 1 KO.Wf). Das Landeskirchenamt wiederum handelt im Auftrag und nach Weisung der Kirchenleitung (Art. 154 Abs. 1 KO.Wf). Die Auffangzuständigkeit liegt bei der Kirchenleitung. Die Landessynode kann Entscheidungen und Maßnahmen der Kirchenleitung überprüfen (Art. 142 Abs. 1 KO.Wf). Zwischen den Aufgabenkatalogen der Landessynode und der Kirchenleitung bestehen erhebliche Überschneidungen. Letztlich sind beide Organe, und mit der Kirchenleitung auch das Landeskirchenamt, für alle kirchlichen Belange verantwortlich. Hier wirkt sich das Einheitsmodell in der Weise aus, dass die geringer ausgeprägte Abgrenzung der Zuständigkeiten durch die Hierarchie zwischen Landessynode, Kirchenleitung und Landeskirchenamt ausgeglichen wird, wobei die ständige Leitung im Vollzug von der Kirchenleitung wahrgenommen wird.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> K. Winterhoff, 50 Jahre Kirchenordnung, JWKG 99 (2004), S. 461 (478f.).

*Fazit:* Es gibt einen Leitungsprozess, dessen Gestaltung den Leitungsorganen obliegt. Das Trennungsmodell nötigt zu klaren Kompetenzzuweisungen einerseits und löst wegen der Interdependenz des Leitungshandelns einen unter Umständen erheblichen Kommunikationsbedarf aus. Das Einheitsmodell ermöglicht klare Hierarchien, die allerdings eine stabile Kompetenzordnung in Frage stellen und zu veränderlichen Zuständigkeiten führen können. Auf diese Weise kann die Kongruenz von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung unterlaufen werden. Durch die die Kombination von Elementen beider Modelle oder Einführung einer koordinierenden Instanz können die genannten Nachteile ausgeglichen werden.

#### 4. Zuordnung von strategischen und operativen Aufgaben

Zielorientiertes, effektives und effizientes, geistlich verantwortliches und integrierend wirkendes Leitungshandeln stellt eine Aufgabe von erheblicher Komplexität dar. Sie zu bewältigen setzt ein hohes Maß an Professionalität und die Bewältigung von großen Informationsmengen voraus. Für die Zuordnung von strategischen und operativen Aufgaben an die Leitungsorgane ist darauf zu achten, was diese jeweils aufgrund ihrer Zusammensetzung und Arbeitsweise leisten können.

Die Synoden als „verfassungsrechtliches Funktionszentrum ersten Ranges“ (S. Grundmann) zeichnen sich dadurch aus, dass in ihnen Vertreter aus allen Bereichen der Kirche zu finden sind. Damit können sie darauf bauen, dass ihre Entscheidungen als solche der ganzen Kirche anerkannt und rezipiert werden.<sup>40</sup> Andererseits tagen die Synoden regelmäßig nur ein- oder zweimal im Jahr, sodass sie in hohem Maß von der Zuarbeit durch die anderen Leitungsorgane abhängig sind und sich auf die grundlegenden Entscheidungen beschränken müssen.

Auf der anderen Seite stehen die kirchlichen Verwaltungen, die mit einer hauptamtlich tätigen Mitarbeiterschaft permanent kirchliche Verwaltungs- und Leitungsvorgänge bearbeiten. Dort können komplexe Informationsanforderungen und hohe Fallzahlen bewältigt werden. Dadurch entsteht dort ein Informationsstand, den die anderen Leitungsgremien nicht erreichen können. Die angemessene Verhältnisbestimmung von Synoden und Kirchenleitungen zu den Kirchenverwaltungen stellt darum ein weiteres Qualitätsmerkmal kirchlicher Leitung dar.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Munsonius, a. a. O., S. 102 m. w. N.

<sup>41</sup> Vgl. A. von Campenhausen, Kirchenleitung, ZevKR 29 (1984), S. 11 (26 ff.) = in: ders., Gesammelte Schriften, a. a. O., S. 27 (41 ff.); Frost, a. a. O., S. 345; W. Maurer, Verwaltung und Kirchenleitung, in: Brunotte/Müller/Smend (Hg.), FS Ruppel, 1968, S. 105 ff. = in: ders., Die Kirche und ihr Recht. Gesammelte Aufsätze zum evangelischen Kirchenrecht, 1976, S. 526 ff.



Eine Scharnierfunktion ist bei den institutionellen Kirchenleitungen auszumachen, die regelmäßig mit Vertretern der anderen Leitungsorgane besetzt sind („Kirchenregierungen“). Dadurch können sie ein erhebliches Maß an Repräsentativität beanspruchen und integrierend wirken. Sie können wegen ihrer Zwischenstellung eine nach Ebenen gegliederte präzise Zuordnung von operativen Aufgaben und strategischen Steuerungsfunktionen unterlaufen. Insbesondere die disparate Zusammensetzung, die teils ehren- oder nebenamtliche Wahrnehmung des Mandates und ihr Sitzungstakt stellen Herausforderungen für die Qualität der in diesen Organen verorteten Leitungsprozessen dar.

a) In *Bayern* kommt dem hauptamtlich besetzten Landeskirchenrat die strategische Steuerung und eine Auffangzuständigkeit zu (Art. 66 Abs. 2 KVerf.Bay). Für die Umsetzung strategischer Entscheidungen ist der Landeskirchenrat – wie gezeigt – auf die Landessynode angewiesen. Dabei bestehen die aufgrund des Trennungsprinzips dargelegten Implikationen. Außerdem verwaltet der Landeskirchenrat die Landeskirche (Art. 66 Abs. 2 Nr. 5 KVerf.Bay). Ihm ist das Landeskirchenamt zugeordnet und mit ihm personell verschränkt (Art. 69 Abs. 1 S. 1 KVerf.Bay). Das Landeskirchenamt ist damit unmittelbar an dessen Gestaltungskompetenz angebunden. Die Verteilung der Aufgaben zwischen Landeskirchenrat und Landeskirchenamt richtet sich nach einer Verordnung.<sup>42</sup> Dort findet sich die allgemein gehaltene Bestimmung, dass das Landeskirchenamt die „laufenden Geschäfte“ führt, Vorarbeiten für den Landeskirchenrat leistet und Beschlüsse ausführt. Für ein unmittelbares Tätigwerden des Landeskirchenamtes ist eine Dienstordnung vorgesehen, die bislang nicht erlassen worden ist.

b) In *Bremen* besteht durch die Eigenständigkeit der Gemeinden nur ein eingeschränkter Spielraum für strategisches Leitungshandeln. Grundsätzliche Entscheidungen sind dem Kirchentag, die Verwaltungsaufgaben dem Kirchengemeinenausschuss zugewiesen, der jeweils für eine Session des Kirchentages gewählt wird. Lediglich aus § 26 Geschäftsordnung ergibt sich, dass dem Kirchengemeinenausschuss die Kirchenkanzlei als Geschäftsstelle dient. Deren faktische Bedeutung für das operative Geschäft spiegelt sich nicht im Verfassungstext wider.

c) In *Kurbessen-Waldeck* bildet sich das strategische Leitungshandeln im Regelungsgefüge zwischen der Synode, dem Rat der Landeskirche und dem Bischof ab. Das Landeskirchenamt ist durch die gleichzeitige Mitgliedschaft von Bischof, Prälat und Vizepräsident in allen Leitungsgremien in

---

<sup>42</sup> Verordnung über das Landeskirchenamt i. d. F. vom 6.3.2002 (KABl. S. 121), geändert am 22.2.2008 (KABl. S. 106, 210).

das Leitungsgeschehen eingebunden (Art. 91 Abs. 2, 128 Abs. 2, 135 Abs. 1 GO.KW). Verwaltungsaufgaben sind ihm eigenständig unter der Aufsicht des Rates übertragen. Für Einzelentscheidungen ist der Rat der Landeskirche in abschließend aufgeführten Fällen herausgehobener Bedeutung, insbesondere für Personalien der Leitungsorgane, und aufgrund synodaler Entscheidungen zuständig (Art. 132 GO.KW).

d) In *Mittelddeutschland* liegt die strategische Steuerung beim Landeskirchenrat (Art. 61 Abs. 1 Nr. 1 KVerf.EKM). Die Stellung des Landeskirchenamtes zeichnet sich einerseits durch die Nachordnung hinter dem Landeskirchenrat, andererseits durch einen eigenständigen Kompetenzbereich und personelle Integration in die anderen Leitungsgremien aus. Dies bewirkt eine enge Verzahnung bei bleibender Eigenverantwortlichkeit. Die operativen Aufgaben sind – mit Ausnahme der Besetzung landeskirchlicher Stellen – von Verfassung wegen dem Landeskirchenamt zugewiesen (Art. 61, 63 Abs. 2 KVerf.EKM).

e) In *Westfalen* besteht eine klare Hierarchie zwischen den Leitungsorganen. Der Kirchenleitung kommt durch die kontinuierliche Arbeitsweise gegenüber der Synode faktisch ein stärkeres Gewicht für das ständige Leitungshandeln zu. Das Landeskirchenamt ist abhängige Dienststelle der Kirchenleitung und damit allen anderen Organen nachgeordnet. Durch Präses, theologischen und juristischen Vizepräsidenten ist es mit den übrigen Organen personell verzahnt. Bei der Kirchenleitung liegen zugleich strategische und operative Aufgaben (Art. 142 KO.Wf), von denen die operativen Aufgaben weitgehend durch eine Verordnung der Kirchenleitung auf das Landeskirchenamt übertragen worden sind.<sup>43</sup>

*Fazit:* In allen Landeskirchen (mit Einschränkung für Bremen) kommt der institutionellen Kirchenleitung eine wesentliche Rolle bei der strategischen Steuerung zu. Dabei ist auf die hohen Anforderungen an das Rollenverständnis der beteiligten Akteure zu achten. Die Kirchenverfassungen setzen voraus, dass bei kirchenleitenden Mischgremien unterschiedliche Organmitglieder darauf achten, welchen spezifischen Beitrag sie aufgrund ihres Entsendungsverhältnisses zu leisten haben.

Eine eigenständige Verantwortung des konsistorialen Elements für die operativen Aufgaben wird durch den Gedanken des Trennungsprinzips befördert; die personelle Verzahnung mit den anderen Leitungsorganen entspricht dem Einheitsprinzip. Beide Gedanken lassen sich in den gemischten Modellen am besten miteinander vereinen.

---

<sup>43</sup> Dienstordnung für das Landeskirchenamt vom 19.2.2003 (KABl. S. 105).

### 5. Kontrolle der Leitungsorgane

Das Handeln der Leitungsorgane unterliegt in differenzierter Weise einer Aufsicht und Kontrolle. Dabei kann es um eine Rechtskontrolle gehen, um die Beachtung von Schrift und Bekenntnis oder um die Zweckmäßigkeit kirchenleitenden Handelns.

Mit *Aufsicht* werden insbesondere im Verwaltungsrecht Instrumente bezeichnet, die einer bestimmten Stelle die Möglichkeit geben, das Handeln einer anderen Stelle zu beobachten, zu beurteilen und zu korrigieren. Insofern wird das Prinzip der Einheit von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung relativiert. Es wird geradezu konterkariert, wenn konkrete Einzeltvorgänge der aufsichtlichen Billigung durch eine andere Stelle bedürfen.<sup>44</sup> Instrumente der Aufsicht sind die Anzeigepflicht, der Genehmigungsvorbehalt, die Beanstandung einer Maßnahme und die Ersatzvornahme. Sie setzen ein hierarchisches Verhältnis zwischen den beteiligten Stellen voraus.<sup>45</sup> Eine besonders gravierende Maßnahme stellt die Auflösung eines Organs oder die Abberufung eines Amtsinhabers dar, durch die eine Amtsführung beendet werden kann.

Wenn das Verhältnis zwischen zwei Stellen keine Hierarchie aufweist, kann eine Kontrollwirkung durch Berichte, Stellungnahmen und Anhörungsrechte erzielt werden. So legt beispielsweise der Rat der Ev. Kirche in Deutschland der Synode einen Rechenschaftsbericht vor, der zu besprechen ist, und die Synode kann dem Rat Richtlinien geben, die dieser in seine Entscheidungsfindung einzubeziehen hat, ohne jedoch strikt gebunden zu sein.<sup>46</sup> In der Weise, wie insbesondere solche Instrumente gehandhabt werden, können *Transparenz* hergestellt und *Vertrauen* entwickelt werden.

Besonderen Nachdruck kann ein Organ seiner abweichenden Einschätzung einer Entscheidung verleihen, wenn ihm ein Vetorecht mit der Folge zusteht, dass über die Angelegenheit erneut zu beraten und – möglicherweise unter gesteigerten Anforderungen – erneut zu entscheiden ist. Dadurch können bisher unberücksichtigt gebliebene Gesichtspunkte in den Entschei-

<sup>44</sup> Z. B. §§ 7 Abs. 1, 10 Abs. 4, 22 Abs. 3 u. 4 Verbandsgesetz der Ev. Kirche in Hessen und Nassau vom 17.3.1949, i. d. F. vom 14.9.2002 (KABl. S. 499), zuletzt geändert 25.11.2006 (KABl. 2007 S. 11), wonach bei jeder Genehmigung einer Satzung oder Satzungsänderung durch die Kirchenleitung nach Vorprüfung durch die Kirchenverwaltung die Anerkennung des Kirchensynodalvorstandes nach Beteiligung des Rechtsausschusses der Kirchensynode erforderlich ist.

<sup>45</sup> W. Kabl, Begriff, Funktionen und Konzepte von Kontrolle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hg.), GVwR III, 2009, § 47 Rn. 12f.; S. Schiedermaier, Selbstkontrollen der Verwaltung, ebd., § 48 Rn. 6ff.

<sup>46</sup> Gutachten des Kirchenrechtlichen Instituts zum Verhältnis der Organe der Ev. Kirche in Deutschland vom 10.3.2008, in: von Campenhausen/Munsonius, Göttinger Gutachten III, 2009, S. 55 (64f.).

dungsprozess eingeführt werden. Solche Vetorechte werden insbesondere zur Wahrung von Schrift und Bekenntnis vorgesehen.<sup>47</sup>

Durch die kirchliche Gerichtsbarkeit findet schließlich eine fremdinitiierte, externe und abschließende Kontrolle am Maßstab des Kirchenrechts statt, soweit das Leitungshandeln von den vorgesehenen Verfahrensarten erfasst wird. Dies setzt zwar keine Gewaltenteilung wie im demokratischen Rechtsstaat voraus, hat aber eine Unterscheidung von Rechtsetzung, -anwendung und -kontrolle zur Grundlage.<sup>48</sup>

a) In *Bayern* sind die Kontrollmechanismen durch das Gegenüber von Landessynode und Landessynodalausschuss einerseits sowie Landesbischof und Landeskirchenrat andererseits bestimmt.

So kann die Landessynode alle kirchlichen Angelegenheiten verhandeln und an die anderen Organe Anfragen und Vorschläge richten, „die vordringlich zu behandeln sind“ (Art. 43 Abs. 1 KVerf.Bay). Nach Art. 52 KVerf.Bay können der Landesbischof und die Mitglieder des Landeskirchenrats an den Verhandlungen der Landessynode und ihrer Ausschüsse teilnehmen, nimmt die Landessynode den Bericht des Landesbischofs und des Landeskirchenrats entgegen und behandelt ihn, und es bestehen Recht und Pflicht zu Anhörung und Auskunft.

Für das Verhältnis zwischen dem Landessynodalausschuss und dem Landesbischof und Landeskirchenrat sind in Art. 55 Abs. 2 Nr. 2, 59 KVerf.Bay vergleichbare Berichts-, Teilnahme- und Anhörungsregelungen getroffen worden.

Nach Art. 53 KVerf.Bay kann der Landesbischof gegen einen Beschluss der Landessynode, ohne auf bestimmte Begründungen festgelegt zu sein, Einspruch mit aufschiebender Wirkung einlegen, sodass die Angelegenheit auf der nächsten Tagung erneut zu verhandeln ist. Wegen einer Verletzung des ev.-luth. Bekenntnisses in einem wesentlichen Punkt kann der Landesbischof zudem die Landessynode einmalig auflösen (Art. 54 KVerf.Bay).<sup>49</sup> Andererseits kann die Landessynode den Landesbischof bei Vorliegen besonderer Gründe mit einer Mehrheit von zwei Dritteln aller Synodalen abberufen (Art. 62 Abs. 3 S. 3 KVerf.Bay).

Aus der Zuordnung des Landeskirchenamts zum Landeskirchenrat nach Art. 69 KVerf.Bay ergibt sich, dass der Landeskirchenrat die Aufsicht über das Landeskirchenamt führt.

---

<sup>47</sup> *Barth*, a. a. O., S. 110 ff.

<sup>48</sup> *Germann*, Gerichtsbarkeit, a. a. O., S. 139 ff., 241 ff.; *C. Möllers*, Die drei Gewalten, 2008, S. 100 ff.

<sup>49</sup> Siehe hierzu *Barth*, a. a. O., S. 115 ff.

Nach Art. 79 KVerf.Bay ist kirchlicher Rechtsschutz insbesondere für Verfassungsstreitigkeiten und letztinstanzliche Aufsichtsentscheidungen vorgesehen. Durch Kirchengesetz kann der Rechtsschutz auf weitere Gebiete erstreckt werden. Als Verfassungsstreitverfahren sind der Organstreit und die Normenkontrolle vorgesehen.<sup>50</sup> Daneben besteht eine kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit.<sup>51</sup>

b) In *Bremen* besteht eine Vorordnung des Kirchentages vor dem Kirchenausschuss, die darin ihren Ausdruck findet, dass er über Beschwerden gegen dessen Entscheidungen zu befinden hat, sofern dieser nicht zu abschließender Entscheidung berechtigt ist (§ 4 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. § 12 Abs. 2 u. 3 KVerf.Brm).

Die vom Kirchentag gebildeten Ausschüsse berichten regelmäßig über ihre Arbeit. Entscheidungen und Beschlüsse sind dem Vorstand des Kirchenausschusses zur Kenntnis zu geben (§ 9 Abs. 7 KVerf.Brm).

Eine Verfassungsgerichtsbarkeit ist nicht installiert.

c) In *Kurbessen-Waldeck* besteht zwischen den Organen ein abgestuftes System gegenseitiger Einflussnahme und Kontrolle.

Nach Art. 89 Abs. 3 GO.KW hat die Synode ein Letztentscheidungsrecht und die anderen Organe sind ihr für ihre Amtsführung verantwortlich. Damit soll jedoch keine Überordnung der Synode über die anderen Organe statuiert werden, die eine Befugnis zu Selbsteintritt, Weisung und Aufsicht einschliesse. Die Kompetenzordnung der Leitungsorgane soll durch das Letztentscheidungsrecht der Synode nicht unterlaufen werden. Darum ist Art. 89 Abs. 3 GO.KW dahingehend ergänzt worden, dass die Synode das Letztentscheidungsrecht nur hat, „soweit sie die Zuständigkeit nicht anders geregelt hat“. Sie ist damit an ihre eigenen Entscheidungen als normsetzende Instanz gebunden.<sup>52</sup>

Der Bischof hat die Möglichkeit, Entscheidungen der Synode zu hemmen. So kann er die Verkündung von Kirchengesetzen und den Vollzug von Beschlüssen aussetzen, wenn sie gegen höherrangiges Recht verstoßen (Art. 106 Abs. 2 GO.KW). Und er kann Einspruch erheben, wenn er Kirchengesetze und Beschlüsse für unvereinbar mit dem Dienst am Evangelium hält; in diesem Fall ist eine erneute Beratung und Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit erforderlich, um einen bleibenden Einspruch des Bischofs zu überwinden (Art. 107 GO.KW).

<sup>50</sup> Art. 14 Kirchengesetz zur Einführung der Verfassung der Ev.-Luth. Kirche in Bayern vom 20.11.1971 (KABl. S. 298), geändert am 25.4.1986 (KABl. S. 119) i. V. m. § 2 Abs. 2 VELKD-Gerichtsgesetz i. d. F. vom 1.11.1978 (ABl. VELKD Bd. V S. 141).

<sup>51</sup> Kirchliches Verwaltungsgerichtsgesetz vom 9.12.1992 (KABl. S. 372, 1993 S. 270).

<sup>52</sup> *Knöppel*, 30 Jahre, a. a. O., S. 363 ff.; *Pirson*, Zum Erlaß, a. a. O., S. 262 f.

Als Vorsitzender des Landeskirchenamtes kann der Bischof gegen Entscheidungen des Kollegiums die Entscheidung des Rates der Landeskirche herbeiführen (Art. 136 Abs. 1 GO.KW).

Der Rat der Landeskirche kann den Bischof abberufen, wenn die Würde des Bischofsamtes oder die Erfüllung des kirchlichen Auftrags gefährdet ist (Art. 177 Abs. 4 GO.KW). Durch qualifizierte Verfahrensanforderungen (brüderliches Gespräch, Anhörung des Nominierungsausschusses, 2/3-Mehrheit) soll eine politische Abberufung ausgeschlossen werden.<sup>53</sup>

Gegenüber dem Landeskirchenamt kommt dem Rat insofern eine Aufsichtsfunktion zu, als dieses dem Rat verantwortlich ist und der Rat Vorgänge von grundsätzlicher Bedeutung an sich ziehen kann (Art. 138 GO.KW).

Nach Art. 142 ff. GO.KW ist eine Kirchengerichtbarkeit installiert. Das Landeskirchengericht ist für alle kirchlichen Streitigkeiten zuständig, soweit nicht andere Rechtsbehelfe vorgesehen sind oder seine Anrufung ausgeschlossen ist. Ein Ausschluss gilt namentlich für Normenkontrollverfahren und Synodalentscheidungen.<sup>54</sup>

d) In *Mittelddeutschland* besteht einerseits eine Vorordnung der Landessynode vor den anderen Organen und eine Nachordnung des Landeskirchenamtes als Organ, das Beschlüsse von Landessynode und Landeskirchenrat vorzubereiten und auszuführen hat. Andererseits wirken Landeskirchenamt und Landeskirchenrat durch das Prinzip der partiellen Organintegration auf die Landessynode ein.<sup>55</sup>

Die Landessynode erhält Berichte der anderen Leitungsorgane (Landesbischof, Landeskirchenrat, Landeskirchenamt) und kann ihnen Aufträge erteilen (Art. 55 Abs. 2 Nr. 6 KVerf.EKM). Landeskirchenrat und Landeskirchenamt sind für die Ausführung der Synodenbeschlüsse verantwortlich (Art. 61 Abs. 1 Nr. 4, 63 Abs. 2 Nr. 4 KVerf.EKM). Der Landeskirchenrat erlässt für die Arbeit des Landeskirchenamtes Grundsätze und Richtlinien (Art. 61 Abs. 1 Nr. 6 KVerf.EKM). Das Landeskirchenamt berichtet zudem laufend dem Landeskirchenrat über seine Arbeit (Art. 63 Abs. 5 KVerf.EKM).

Die Vorordnung des synodalen Elements wird zusätzlich durch eine Sperrminorität im Landeskirchenrat abgesichert. Beschlüsse können dort nicht gegen die Mehrheit der neun synodalen Mitglieder im Landeskirchenrat getroffen werden (Art. 62 Abs. 3 KVerf.EKM).<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> *Barth*, a. a. O., S. 164 f.

<sup>54</sup> § 6 Abs. 1, Abs. 2 lit. a u. e Kirchenverwaltungsgerichtsgesetz vom 22.11.2005 (KABl. S. 227).

<sup>55</sup> *Kallenbach*, a. a. O., S. 411 ff.

<sup>56</sup> *Kallenbach*, a. a. O., S. 412 f.

Der Landesbischof hat das Recht, gegen Beschlüsse der anderen Organe Einspruch einzulegen (Art. 70 Verf.EKM). Geht es um einen Beschluss des Landeskirchenamtes und kommt keine Verständigung zwischen diesem und dem Landesbischof zustande, entscheidet der Landeskirchenrat. Bei Beschlüssen des Landeskirchenrates kann dieser den Einspruch des Landesbischofs mit der Mehrheit seiner Mitglieder überwinden. Gegen Beschlüsse der Landessynode ist ein Einspruch des Landesbischofs wegen eines Widerspruchs zu Schrift und Bekenntnis möglich. Wenn der Bischofskonvent und der Superintendentenkonvent dem Landesbischof beipflichten, kann die Landessynode nicht gegen diese Voten entscheiden.

Der Einspruch gegen Beschlüsse der Landessynode steht auch dem reformierten Senior wegen Verstoß gegen Schrift und reformiertes Bekenntnis zu. Statt des Votums der Konvente ist ein Gutachten des Reformierten Bundes einzuholen (Art. 75 Abs. 3 KVerf.EKM).

Landesbischof und Regionalbischöfe können nach Maßgabe eines Kirchengesetzes durch die Landessynode abberufen werden, wenn ihre Amtsführung dem Bekenntnis oder der Ordnung der Kirche widerspricht (Art. 66 Abs. 6 KVerf.EKM).

Art. 84 KVerf.EKM sieht schließlich eine kirchliche Gerichtsbarkeit u. a. für Verfassungs- und Verwaltungsstreitigkeiten vor.

e) In *Westfalen* bestimmt die Hierarchie zwischen Landessynode, Kirchenleitung und Landeskirchenamt auch die Aufsichtsstrukturen. So kann die Landessynode Entscheidungen und Maßnahmen der Kirchenleitung überprüfen (Art. 142 Abs. 1 KO.Wf). Das Landeskirchenamt ist an Auftrag und Weisung der Kirchenleitung gebunden (Art. 154 Abs. 1 KO.Wf). Es bestehen damit klare Aufsichtsverhältnisse.

Die Aufsichtsfunktion der Landessynode wird dadurch flankiert, dass die Kirchenleitung auf jeder Tagung einen Bericht zu erstatten hat, der zur Besprechung zu stellen ist (Art. 131 KO.Wf). Zudem werden die Mitglieder der Kirchenleitung von der Landessynode befristet auf acht Jahre gewählt (Art. 147 Abs. 1 KO.Wf).

Gegen Vorlagen und Beschlüsse der Landessynode kann jeder Synodale Bedenken geltend machen, dass sie einem reformatorischen Bekenntnis widersprechen. Wird das Bedenken in gemeinsamer Beratung der dem Bekenntnis angehörenden Synodalen bestätigt und kann es nicht in der Synodalberatung behoben werden, kann nur ein Beschluss gefasst werden, der nicht gegen dieses Bedenken verstößt (Art. 138 Abs. 2 u. 3 KO.Wf). Da die Mitglieder der Kirchenleitung der Synode angehören (Art. 123 Abs. 2 lit. a KO.Wf), steht ihnen dieses Mittel ebenfalls zu Gebote.

Als Kirchengenrichte sind die Disziplinarkammer, die Verwaltungskammer und die Schlichtungsstelle vorgesehen (Art. 158 KO.Wf). Entscheidungen der Synoden sind vom Verwaltungsrechtsweg ausdrücklich ausgenommen.<sup>57</sup> Eine Verfassungsgerichtsbarkeit gibt es nicht. Hieran wird ein weiteres Mal die Leitungsprärogative der Landessynode deutlich.

*Fazit:* Das Nebeneinander von vergleichsweise schwachen Einflussmöglichkeiten wie Berichten sowie Anregungen und Vorschlägen einerseits und den Rechten zur Organzerstörung (Auflösung der Synode und Abberufung des Bischofs) andererseits in Bayern, machen noch einmal deutlich, wie schwierig auf der Grundlage des Trennungsprinzips die Verhältnisbestimmung zwischen den Organen ist. Nach dem Einheitsprinzip ist diese Verhältnisbestimmung im Sinne einer Hierarchie entschieden. Dies bewirkt allerdings eine ständige Abhängigkeit der nachgeordneten Stellen, die der faktischen Bedeutung ihrer Tätigkeit nicht entspricht.

Im Vergleich zu den synodalen, episkopalen und konsistorialen Leitungsorganen ist eine eigenständige Kirchengenrichtsbarkeit für Verwaltungs- und Verfassungsfragen eine späte Entwicklung der kirchlichen Ordnung und etabliert sich erst allmählich seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts. Darum ist die verfassungsgerichtliche Kontrolle des kirchlichen Leitungshandelns bislang nur vereinzelt vorgesehen.<sup>58</sup>

Es ist zu erwägen ob, unter Ausnutzung der Steuerungs- und Rationalisierungsmöglichkeiten des Rechts, die Vielfalt von Aufsichts- und Kontrollinstrumenten nicht auf drei Bausteine reduziert werden kann: (1) Die Kommunikation zwischen den Organen wird durch Berichtspflichten und die Möglichkeit zu Anregungen gewährleistet. (2) Die Rechtsgebundenheit kirchlichen Leitungshandelns wird durch eine Verfassungsgerichtsbarkeit mit Organstreit- und Normenkontrollverfahren gewährleistet. (3) Durch Einspruchsrechte wird ein Instrument vorgehalten, mit dem einem Zerbrechen der kirchlichen Gemeinschaft wegen schrift- und bekenntniswidriger Entscheidungen vorgebeugt werden kann. Dies verlangt von allen Beteiligten, nur solche Fragen als Bekenntnisfragen zu behandeln, die dies auch tatsächlich sind.

---

<sup>57</sup> § 20 Verwaltungsgerichtsgesetz der Ev. Kirche der Union i. d. F. vom 15.2.2005 (ABLEKD S. 86) i. V. m. dem Ausführungsgesetz vom 14.11.1996 (KABL. S. 320).

<sup>58</sup> *Germann*, Gerichtsbarkeit, a. a. O., S. 3 ff., 368 ff.



### 6. Geistliche Leitung

Ein Fundamentalsatz des evangelischen Kirchenverfassungsrechts besagt, dass die Leitung der Kirche geistlich und rechtlich in unaufgebarter Einheit stattfindet. Diese Aussage ist in den meisten Kirchenverfassungen ausdrücklich festgehalten.<sup>59</sup> Aber auch, wo dies nicht der Fall ist, kann seine Geltung aufgrund der Auftrags- und Bekenntnisbindung jeder kirchlichen Ordnung angenommen werden.<sup>60</sup> Damit steht fest, dass die Kirche weder rein geistlich ohne rechtliche Verantwortung noch rein rechtlich ohne geistliche Verantwortung geleitet werden kann. Dies würde entweder zu einer pneumatischen Verflüchtigung oder zu einer Reduktion auf ein soziologisch-organisatorisches Phänomen führen.<sup>61</sup>

Fraglich ist, worin das Spezifikum geistlicher Leitung besteht. Zunächst kommt in Betracht, geistliche Leitung als die Leitungstätigkeit von Geistlichen, d. h. von ordinierten *Amtsträgern*, zu begreifen. Das hätte allerdings zur Folge, dass allem Leitungshandeln, an dem keine ordinierten Amtsträger teilnehmen, die Dimension geistlicher Leitung fehlen würde. Und in der Sache würde dieser Ansatz einen qualitativen Unterschied zwischen ordinierten und anderen Amtsträgern voraussetzen, der an ein römisch-katholisches Weiheverständnis erinnert. Darum kann in der evangelischen Kirche etwas nicht allein deswegen als geistliche Leitung angesehen werden, weil es von ordinierten Amtsträgern vollzogen wird.

In der Reformation sind im Hinblick auf die Tätigkeit von bischöflichen Amtsträgern drei *Funktionen* unterschieden worden. Als geistliche Leitung ist alles Handeln zu begreifen, das im Zusammenhang mit der Wahrnehmung des Predigtamtes, d. h. der Verkündigung des Evangeliums, steht und allein durch das Wort und ohne Zwangsmittel erfolgt.<sup>62</sup> Dementsprechend gehören auch heute zu den Aufgaben der episkopalen Amtsträger regelmäßig Verkündigung und Seelsorge. Dem entgegengesetzt war das weltliche Regiment von Bischöfen, das allein auf menschliches, kaiserliches Recht zurückgeführt wurde und mit dem Evangelium nichts zu tun hat. Schließlich wurde das äußere Kirchenregiment unterschieden, wonach „Bischöfe und Pfarrer Ordnungen machen können, damit es in der Kirche geordnet zugeht.“<sup>63</sup>

<sup>59</sup> Art. 5 KVerf.Bay; Art. 89 Abs. 2 GO.KW; Art. 5 Abs. 1 S. 2 KVerf.EKM; *M. Germann*, Kriterien für die Gestaltung einer evangelischen Kirchenverfassung, in: Kirche(n) in guter Verfassung, epd-Dokumentation 49/2006, S. 24 (34 f.).

<sup>60</sup> Vgl. *Link*, Leiten, a. a. O., S. 36 f.; *Pirson*, Kirchliches Verfassungsrecht, a. a. O., S. 98.

<sup>61</sup> *H. Stössel*, Kirchenleitung nach Barmen, 1999, S. 157 f.

<sup>62</sup> *Germann*, Kriterien, a. a. O., S. 35.

<sup>63</sup> Vgl. Art. 28 des Augsburgischen Bekenntnisses; *M. Heckel*, Kirchenreformfragen im Verfassungssystem. Zur Befristung von Leitungssämtern in einer lutherischen Landeskirche, ZevKR 40 (1995), S. 280 (281 f.).

Damit ist noch nicht gesagt, inwiefern auch die äußere Kirchenleitung geistlich bestimmt ist. Denn auch die äußere Kirchenleitung muss ihre Legitimität im Hinblick auf die geistliche Wirklichkeit der Kirche erweisen.<sup>64</sup> Es kommt demnach darauf an, bei jedem kirchlichen Leitungshandeln den geistlichen *Aspekt* zu berücksichtigen und sich im Leitungshandeln der Wirklichkeit Gottes auszusetzen.<sup>65</sup> Dies ist jedem aufgegeben, der an kirchlichem Leitungshandeln teilnimmt. Dies setzt bei jeder am Leitungshandeln beteiligten Person eine Selbstprüfung voraus, inwieweit das eigene Handeln daran orientiert ist, was als Gottes – und nicht der eigene – Wille erkannt worden ist. Diese Selbstprüfung und die Verständigung untereinander über den geistlichen Aspekt des Leitungshandelns setzen ein bestimmtes Urteilsvermögen und damit theologische Kenntnisse voraus.<sup>66</sup> Diese Kenntnisse kann sich jeder aneignen, sie können insbesondere durch ein wissenschaftliches Studium erworben werden. In Anknüpfung an *Schleiermacher* kann Theologie in Bezug auf die Kirchenleitung als der Inbegriff derjenigen Kenntnisse und Kompetenzen begriffen werden, ohne deren Besitz und Gebrauch eine zusammenstimmende Kirchenleitung nicht möglich ist.<sup>67</sup> Insofern sind studierte Theologen besonders geeignet, die geistlichen Aspekte kirchlichen Leitungshandelns zu beurteilen. Als ordinierte Amtsträger tragen sie zudem besondere Verantwortung für die Lehre der Kirche. Darum ist ihre Beteiligung am kirchlichen Leitungshandeln angezeigt. Das Mittel, mit dem sie die geistlichen Aspekte und das theologische Urteil zur Geltung bringen können, ist das Wort, das überzeugende Argument.<sup>68</sup>

Der Aspekt geistlicher Leitung kann durch verschiedene Strukturelemente in den Kirchenverfassungen zur Geltung kommen: Zum einen wird dem geistlichen Aspekt der Kirchenleitung dadurch Rechnung getragen, dass an der Kirchenleitung nur Kirchenmitglieder beteiligt werden, so dass angenommen werden kann, dass sie auf den geistlichen Gehalt kirchlicher Existenz ansprechbar sind.<sup>69</sup> Zum anderen dient die synodale Struktur der Kirche dazu, Einsichten und Erfahrungen aus allen Bereichen der Kirche fruchtbar zu machen. Damit wird zudem deutlich, dass geistliche Leitung nicht nur

---

<sup>64</sup> Vgl. *M. Germann*, Der Status der Grundlagendiskussion in der evangelischen Kirchenrechtswissenschaft, *ZevKR* 53 (2008), S. 375 (398 ff.); *Grundmann*, Verfassungsrecht, a. a. O., S. 51 ff.

<sup>65</sup> *G. Wegner*, Was ist geistliche Leitung, *PTh* 96 (2007), S. 185 (193 ff.).

<sup>66</sup> *Wegner*, *PTh* 96 (2007), S. 185 (193 f.).

<sup>67</sup> Vgl. *F. D. E. Schleiermacher*, Kurze Darstellung des theologischen Studiums zum Behuf einleitender Vorlesungen (1811/1830), hg. von D. Schmid, 2002, § 5 (2. Auflage); *E. Jüngel*, Was ist die theologische Aufgabe evangelischer Kirchenleitung, *ZThK* 91 (1994), S. 189 (196 ff.).

<sup>68</sup> So im Ergebnis auch *Germann*, Kriterien, a. a. O., S. 35.

<sup>69</sup> Vgl. *W. Bock*, Fragen des kirchlichen Mitgliedschaftsrechts, *ZevKR* 42 (1997), S. 319 (331).

bestimmten Personen oder Personengruppen vorbehalten, sondern letztlich allen Gemeindegliedern anvertraut ist.<sup>70</sup>

In ähnlicher Weise wird durch das Kollegialprinzip der Einheit von geistlicher und rechtlicher Leitung angesichts der fließenden Grenzen zwischen theologischen und juristisch-administrativen Bereichen Rechnung getragen, indem an Entscheidungen der Kirchenämter regelmäßig Juristen und Theologen beteiligt sind.<sup>71</sup>

Schließlich kommt das Element geistlicher Leitung dadurch zur Geltung, dass ordinierte Theologen als diejenigen in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden, die durch ihre Ausbildung und ihren Auftrag zum theologischen Urteil in besonderer Weise befähigt und verpflichtet sind.

a) In *Bayern* wird in Anknüpfung an die lutherische Zuordnung von Amt und Gemeinde dem Landesbischof das kirchenleitende Amt in der Landeskirche zugewiesen (Art. 60 Abs. 1 i. V. m. Art. 4 Abs. 1 KVerf.Bay). Die Oberkirchenräte im Kirchenkreis haben eine vergleichbare Stellung für den Bereich eines Kirchenkreises inne (Art. 64 Abs. 1 KVerf.Bay).

Den übrigen Leitungsorganen gehören regelmäßig ordinierte Amtsträger an. Art. 44 Abs. 1 KVerf.Bay sieht vor, dass der Landessynode bis zu 29 ordinierte gewählte Synodale und drei ordinierte Lehrstuhlinhaber angehören. Im Landessynodalausschuss können bis zu sechs Ordinierte Mitglied sein. Dem Landeskirchenrat gehören außer dem Landesbischof die Oberkirchenräte im Kirchenkreis und theologische Oberkirchenräte des Landeskirchenamtes als Ordinierte an.

Dem Landesbischof steht außer dem Rederecht in der Landessynode und dem Teilnahmerecht im Landessynodalausschuss (Art. 52 Abs. 3, 59 Abs. 1 KVerf.Bay) das Einspruchsrecht gegen Beschlüsse der Landessynode zu (Art. 53 KVerf.Bay).

b) In *Bremen* wird in charakteristischer Weise die Glaubens-, Gewissens- und Lehrfreiheit der Gemeinden betont (§ 1 Abs. 2 KVerf.Brm). Damit ist die Bindung an das, was als christlich und evangelisch zu verstehen ist, nicht aufgehoben und keine unbegrenzte Freiheit gegeben.<sup>72</sup> Den Gemeinden kommt damit aber für die Aspekte geistlicher Leitung eine maßgebende Rolle zu. Diese Rolle nehmen die Gemeinden innerhalb der Landeskirche durch ihre Vertreter im Kirchentag wahr.

<sup>70</sup> *Barth*, a. a. O., S. 36f., 56; *A. von Campenhausen*, Synoden in der evangelischen Kirche, in: ders., Gesammelte Schriften, 1995, S. 50 (55).

<sup>71</sup> *Barth*, a. a. O., S. 212.

<sup>72</sup> *C. Link*, Die „unbeschränkte“ Glaubens-, Gewissens- und Lehrfreiheit der Gemeinden im bremischen Kirchenrecht, ZevKR 26 (1981), S. 217 ff.

Dem Kirchentag können nach § 5 Abs. 2 KVerf.Brm abhängig von der Zahl und Größe der Gemeinden und von ihrem Wahlverhalten etwa zur Hälfte Pfarrer angehören. Dem elfköpfigen Kirchengremium gehören als ordinierte Amtsträger der Schriftführer, zwei weitere Gemeindepfarrer und der Senior des Lutherischen Gemeindeverbandes an (§ 10 Abs. 1 u. 3 KVerf.Brm). Besondere Einspruchsrechte oder Wirkungsmöglichkeiten sind nicht vorgesehen. Besondere episkopale Amtsträger sind nicht vorgesehen; der Schriftführer hat keine eigenständigen Befugnisse. Nach § 25 Abs. 3 Geschäftsordnung bearbeitet er im Einvernehmen mit den übrigen theologischen Mitgliedern Aufgaben, die üblicherweise den Bischöfen zugewiesen werden.<sup>73</sup>

c) In *Kurhessen-Waldeck* wird der Bischof als leitender Geistlicher der Landeskirche bezeichnet; er wacht über die reine Verkündigung und die rechte Verwaltung der Sakramente, wacht darüber, dass die Einheit der Kirche gewahrt bleibt und sorgt dafür, dass die Ordnung der Kirche eingehalten und der Auftrag der Kirche in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird (Art. 112 GO.KW). Der Bischof wird durch die Pröpste unterstützt (Art. 121 Abs. 1 GO.KW).

Art. 90 GO.KW weist der Landessynode die Aufgabe zu, das Leben und Wirken „darzustellen und zu fördern“. Damit ist auch der Aspekt geistlicher Leitung bei der Landessynode verankert. Der Beitrag der Landessynode wird allerdings sogleich auf die Verantwortung für Gesetze und Ordnungen als den Instrumenten der äußeren Kirchenleitung fokussiert.

Der Landessynode gehören Pfarrer als gewählte Synodale an, wobei ihre Zahl regelmäßig geringer als die Hälfte der gewählten Synodalen ist. Unter den bis zu zwölf Berufenen können vier Pfarrer sein. Von Amts wegen gehören der Landessynode der Bischof, der Prälat, die Pröpste als ordinierte Amtsträger an; dazu zählen außerdem die Direktoren von Predigerseminar und Akademie, wenn sie ordiniert sind. Schließlich wird ein Professor des Fachbereichs Evangelische Theologie der Universität Marburg berufen (Art. 91 GO.KW).

Dem Rat der Landeskirche gehören mit Bischof, Prälat und Pröpsten alle Inhaber episkopaler Ämter der Landeskirche an; hinzu kommen zwei Pfarrer (Art. 128 Abs. 2 GO.KW). Dem Landeskirchenamt gehören außer dem Bischof und dem Prälaten weitere theologische Mitglieder an (Art. 135 Abs. 2 GO.KW).

Der Bischof hat über seine Mitgliedschaft in allen Leitungsorganen und seinen Vorsitz im Rat der Landeskirche und im Landeskirchenamt (Art. 115

---

<sup>73</sup> Ordnung für die Verhandlungen des Kirchentages und des Kirchengremiums der Bremischen Ev. Kirche (Geschäftsordnung) vom 19.3.1964 (GVM Nr. 2 Z. 6), zuletzt geändert 8.5.2008 (GVM Nr. 1 Z. 5).

Abs. 1 GO.KW) hinaus die dargestellten Möglichkeiten, Entscheidungen auch aus theologischen Gründen zu hemmen.

d) In *Mittelddeutschland* ist der Dienst der geistlichen Leitung explizit dem Landesbischof und den Regionalbischöfen aufgetragen; sie achten auf die unverfälschte Verkündigung des Evangeliums, auf die einsetzungsgemäße Feier der Sakramente und tragen Verantwortung für die Grundsatzfragen von Theologie und Verkündigung (Art. 65 Abs. 1 KVerf.EKM). Nach Art. 55 Abs. 2 Nr. 1 KVerf.EKM trifft außerdem die Landessynode Grundsatzentscheidungen für Zeugnis und Dienst. Damit wird ihre Verantwortung für geistliche Leitung herausgestellt.

Der Landesbischof und sein Stellvertreter gehören mit dem reformierten Senior, zwei ordinierten Amtsträgern und einem Superintendenten je Propstsprenkel sowie je einem Mitglied der Theologischen Fakultäten der Universitäten Halle-Wittenberg und Jena der Landessynode an. Zudem haben die Regionalbischöfe und die Dezenten des Landeskirchenamtes Antrags- und Rederecht (Art. 57 Abs. 1 Nr. 1, 2, 7, 8, 9, Abs. 4 KVerf.EKM). In den Landeskirchenrat ist mit Landesbischof, Regionalbischöfen und reformiertem Senior das ganze episkopale Element der landeskirchlichen Leitung integriert (Art. 62 Abs. 1 Nr. 1 u. 2 KVerf.EKM). Dem Kollegium des Landeskirchenamtes gehört zumindest der Landesbischof als ordinerter Amtsträger an (Art. 64 Abs. 2 Nr. 2 KVerf.EKM).

Über die bereits geschilderten Einspruchsrechte des Landesbischofs hinaus besteht innerhalb der Landessynode ein Einspruchsrecht aus Bekenntnisgründen für je zwanzig Synodale oder die reformierten Synodalen (Art. 56 KVerf.EKM).

e) In *Westfalen* liegt die Verantwortung für die geistliche Leitung zuvörderst bei der Landessynode sowie bei der Kirchenleitung und dem Präses (Art. 118, 142, 153 Abs. 1 KO.Wf). Der Landessynode gehören als Theologen der Präses, die übrigen Mitglieder der Kirchenleitung, von denen sieben ordinierte Amtsträger sind, die Superintendenten und entsandte Professoren der Theologie an; hinzu kommen von den Kirchenkreisen entsandte Pfarrer (Art. 123 Abs. 2, 124 Abs. 1, 125 KO.Wf). Dem Landeskirchenamt gehören außer dem Präses und den vier weiteren hauptamtlichen theologischen Mitgliedern der Kirchenleitung weitere theologische Mitglieder an (Art. 155 Abs. 1 KO.Wf). Nach Art. 154 Abs. 3 KO.Wf bildet das Landeskirchenamt ein Kollegium, das in geschwisterlicher Beratung beschließt. Art. 151 KO.Wf stellt zudem heraus, dass die Mitglieder von Kirchenleitung und Landeskirchenamt an Schrift und Bekenntnis gebunden sind und in einem Gottesdienst in ihr Amt eingeführt werden. Damit wird die geistliche Dimension jeden Leitungshandelns betont.

In Art. 129 Abs. 2 u. 3 KO.Wf wird die auch in anderen Kirchen übliche Praxis, die Tagungen der Landessynode mit einem Gottesdienst zu eröffnen und die Sitzungstage mit Schriftlesung und Gebet zu beginnen und mit Gebet zu schließen, verfassungsrechtlich festgeschrieben. Gegen Vorlagen und Beschlüsse der Landessynode besteht die Möglichkeit des Einspruchs aus Bekenntnisgründen nach Art. 138 Abs. 2 u. 3 KO.Wf.

*Fazit:* Der Einheit von geistlicher und rechtlicher Leitung wird in allen Kirchen soweit Rechnung getragen, als dies durch Verfassungsrecht möglich ist. Die episkopalen Amtsträger werden als leitende Geistliche besonders in die Pflicht genommen. Daneben wird in den Kirchen, die dem Einheitsmodell folgen, die Verantwortung der Synode für die geistliche Leitung herausgestellt. In Bremen ist das episkopale Element ausgesprochen schwach ausgebildet. So gibt es dort keine episkopalen Amtsträger mit eigenständigen Befugnissen. Das schließt zwar die Wahrnehmung von Episkopé nicht aus, macht dies aber in hohem Maße von dem Zusammenwirken in Kirchentag und Kirchenausschuss abhängig.

### 7. Mitwirkung von Ehrenamtlichen

Die *Mitwirkung von Ehrenamtlichen* spielt in den Kirchenverfassungen erst in neuerer Zeit ausdrücklich eine Rolle. Traditionell wird vielmehr auf den Unterschied zwischen Theologen/Ordinierten und sogenannten „Laien“ abgestellt. Dass mittlerweile die Frage nach beruflicher oder ehrenamtlicher Mitarbeit an Bedeutung gewinnt, mag auf die Integration und Ausweitung der kirchlichen Berufe und des Mitarbeiterbestandes in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zurückzuführen sein.<sup>74</sup> Unabhängig von der Frage, inwiefern die Mitwirkung von Ehrenamtlichen auch nach dem Selbstverständnis der jeweiligen Kirche zur Qualität des Leitungshandelns beiträgt, kann sie durch die Regelungen über die Zusammensetzung der Organe systemisch gesichert werden. So bestehen die *Synoden* (bzw. der Kirchentag in der Bremischen Ev. Kirche) durchweg aus gewählten und berufenen Mitgliedern, für die genauere Bestimmungen getroffen werden. So können die Kirchenverfassungen Aussagen über den Anteil der Pfarrer und der beruflich oder ehrenamtlich in der Kirche Tätigen enthalten.<sup>75</sup>

Soweit institutionelle *Kirchenleitungen* (Kirchenleitung, Rat der Landeskirche) gebildet werden, ist auch hier die Beteiligung von Ehrenamtlichen möglich. In den *Kirchenverwaltungen* (Landeskirchenamt) bestehen die Kol-

<sup>74</sup> Vgl. G. Buttler, Art. Kirchliche Berufe, in: TRE, Bd. 19, 1990, S. 191 (206 ff.).

<sup>75</sup> Barth, a. a. O., S. 40 ff.

legien demgegenüber aus hauptamtlich tätigen Mitarbeitern. Dies schließt jedoch nicht aus, dass in konkreten Arbeitsvorhaben Ehrenamtliche in die Beratungen einbezogen werden. Außerdem werden andere kirchliche Organisationsgrößen gegenüber der Kirchenverwaltung regelmäßig auch durch Ehrenamtliche vertreten, so dass diese auf das Verwaltungshandeln einwirken können. Gleiches gilt in Bezug auf die Arbeit *episkopaler Amtsträger*.

a) In *Bayern* ist allerdings nur geregelt, dass von den 89 gewählten Synodalen 60 nicht ordiniert sein dürfen. Damit ist auch die Wahl von beruflichen Mitarbeitern der Kirche möglich und die Beteiligung von Ehrenamtlichen nicht zwingend vorgeschrieben. Inkompatibilität besteht nur für den Landesbischof, die Mitglieder des Landeskirchenrats und die Pfarrer und Kirchenbeamten des Landeskirchenamtes.<sup>76</sup>

Der Landessynodalausschuss besteht aus 15 Synodalen, von denen neun nicht ordiniert sein dürfen (Art. 56 Abs. 1 KVerf.Bay). Die Beteiligung von Ehrenamtlichen ist damit möglich aber nicht zwingend vorgeschrieben. Landeskirchenrat und Landeskirchenamt werden ausschließlich durch hauptamtliche Mitarbeiter gebildet (Art. 66 Abs. 1, 69 KVerf.Bay).

Damit stehen sich in Bayern die Landessynode und der Landessynodalausschuss, an denen Ehrenamtliche beteiligt sein können, aber nicht müssen, und der Landesbischof mit Landeskirchenrat und Landeskirchenamt, die hauptamtlich besetzt sind, gegenüber. Eine zwingende systemische Sicherung der Beteiligung von Ehrenamtlichen am Leitungshandeln besteht damit nicht.

b) In *Bremen* besteht der Kirchentag aus gewählten Gemeindevertretern, vom Kirchentag hinzugewählten Einzelmitgliedern und Jugendvertretern. Nach § 5 Abs. 2 S. 8 KVerf.Brm findet eine Eingrenzung für den Anteil der Pfarrer statt. Über die Eigenschaft der übrigen Vertreter wird abgesehen von der Kirchenzugehörigkeit keine Bestimmung getroffen. Der Kirchenausschuss wird aus der Mitte der Synode besetzt, wobei gewährleistet ist, dass von den elf Mitgliedern acht keine Pfarrer sind. Damit wird auch hier wie in Bayern nur darauf geachtet, in welchem Maß Ordinierte am Leitungshandeln beteiligt sind. Haupt- oder Ehrenamtlichkeit stellt daneben kein Kriterium für die Zusammensetzung der Organe dar.

c) In *Kurhessen-Waldeck* wird ebenfalls zwischen Pfarrern und Laien, nicht aber zwischen beruflich und ehrenamtlich Tätigen unterschieden. So gehören der Synode etwas gleichgewichtig Pfarrer und Laien als gewählte

<sup>76</sup> Art. 44 Abs. 1, 45 KVerf.Bay; § 4 Abs. 3 Landessynodalwahlgesetz i. d. F. vom 15.2.2001 (KABl. S. 79), geändert am 6.4.2006 (KABl. S. 146).

Synodale an, wobei ein gewisses Übergewicht der Laien bestehen kann (Art. 91 Abs. 1 GO.KW).<sup>77</sup>

Dem Rat der Landeskirche gehören außer dem Bischof, seinen beiden ständigen Vertretern und den Pröpsten der Synodalvorstand und acht weitere Mitglieder der Synode an. Dem Synodalvorstand gehört wenigstens ein Laie an, acht weitere sind in den Rat zu entsenden.

d) In *Mitteldeutschland* gehört der Landessynode je Kirchenkreis ein gewähltes Mitglied an, das nicht hauptberuflich in einem kirchlichen Anstellungsverhältnis steht (Art. 57 Abs. 1 Nr. 6 KVerf.EKM). Dem Landeskirchenrat gehören sechs bis acht Landessynodale sowie der Präses der Landessynode an, die diese Voraussetzung erfüllen müssen (Art. 62 Abs. 1 Nr. 4 u. 5, 59 KVerf.EKM). Bei derzeit fünf Regionalbischöfen und fünf Dezenten im Landeskirchenamt gehören dem Landeskirchenrat insgesamt 23 Personen an, von denen wenigstens sieben und maximal neun als Ehrenamtliche zu klassifizieren sind.

e) In *Westfalen* gehören der Landessynode neben den Mitgliedern kraft Amtes, die durchweg Theologen sind, gewählte und berufene Mitglieder an, unter denen die Pfarrer einen Anteil von weniger als einem Drittel haben. Die übrigen Synodalen müssen die Befähigung zum Presbyteramt besitzen, was grundsätzlich eine entgeltliche Beschäftigung bei einer Kirchengemeinde, einem Kirchenkreis oder einem kirchlichen Verband ausschließt (Art. 123, 124 Abs. 1, 127 Abs. 1, 39 KO.Wf). Der Kirchenleitung gehören 18 Mitglieder an, von denen acht Gemeindeglieder mit der Befähigung zum Presbyteramt sind (Art. 146 KO.Wf). Damit ist in Westfalen die Beteiligung von Ehrenamtlichen am Leitungshandeln in hohem Maße gesichert.

*Fazit:* Lediglich in Westfalen und Mitteldeutschland ist systemisch gesichert, dass Ehrenamtliche an dem kirchlichen Leitungshandeln in Synode und Kirchenleitung beteiligt sind. Die anderen Kirchenverfassungen lassen dies zu, ohne dass der Gesichtspunkt der Ehrenamtlichkeit ein Kriterium für die Zusammensetzung der Organe ist.

## 8. Motivation und Mobilisation der Mitarbeiter

*Motivation und Mobilisation der Mitarbeiter* gehören zu denjenigen Aspekten, die durch rechtliche Regelungen allenfalls mittelbar unterstützt werden können. Größeres Gewicht kommt der Kultur einer Organisation zu.<sup>78</sup> Im

<sup>77</sup> Vgl. § 2 Kirchengesetz über die Wahlen zur Landessynode vom 23.5.1967 (KABl. S. 43), zuletzt geändert 27.11.2008 (KABl. S. 238).

<sup>78</sup> Vgl. G. Schanz, Unternehmen als Wertegemeinschaften, in: Anselm/Hermelink (Hg.), Der Dritte Weg auf dem Prüfstand, 2006, S. 129 (132 ff.).



kirchlichen Verfassungsrecht kann der Aspekt der Motivation und Mobilisierung durch die Vorschriften über Ämter und Dienste, durch den Gedanken der Dienstgemeinschaft und durch bestimmte Instrumente der Mitarbeiterführung zum Ausdruck kommen.

a) In *Bayern* wird an das der Kirche von Jesus Christus anvertraute Amt angeknüpft, das sich in verschiedene Dienste gliedert (Art. 12 KVerf.Bay). Neben dem Auftrag zur Wortverkündigung und Sakramentsverwaltung (Art. 13 KVerf.Bay) werden weitere Dienste in Gottesdienst, Diakonie und Mission, religiöser Bildung, Gemeindefarbeit und Verwaltung angesprochen (Art. 14 KVerf.Bay). Die Dienste können nach Art. 15 KVerf.Bay haupt-, neben- oder ehrenamtlich wahrgenommen werden. Nach Art. 12 S. 2 KVerf.Bay arbeiten alle in der Erfüllung des kirchlichen Auftrags zusammen.

Dem Landesbischof kommt nach Art. 61 Abs. 1 Nr. 2 KVerf.Bay die Aufgabe zu, das Gespräch mit Pfarrern und anderen Mitarbeitern zu führen, sie zu beraten, zu trösten und geschwisterlich zu mahnen. Der Landeskirchenrat trägt Verantwortung für die Gewinnung, Aus- und Fortbildung sowie den richtigen Einsatz der Mitarbeiter (Art. 66 Abs. 2 Nr. 3 KVerf.Bay).

b) In *Bremen* finden sich außer der Zuständigkeit für Anstellungen keine einschlägigen Aussagen in der Kirchenverfassung. Dies wird daran liegen, dass sich diese Verfassung weitgehend als Organisationsstatut versteht und materielle Bestimmungen kaum getroffen werden.

c) In *Kurbessen-Waldeck* finden sich in der Grundordnung Regelungen über die Rechtsstellung der Gemeindepfarrer, die Dienstaufsicht der Dekane und die Verantwortung der Pröpste insbesondere für die theologische Weiterarbeit der Pfarrer (Art. 43 ff., 84 Abs. 2 lit. c u. d, 121 Abs. 2 GO.KW). Der Bischof hat die Aufgabe, Geistliche und Gemeinden zu besuchen, zu beraten und zu ermahnen (Art. 114 Abs. 2 GO.KW). Im Übrigen werden die Mitarbeiter beim Arbeitskreis der gemeindlichen Dienste (Art. 41 GO.KW) und bei den missionarischen und diakonischen Diensten der Landeskirche (Art. 86 GO.KW) angesprochen.

d) Die Ev. Kirche in *Mittelddeutschland* hat mit Art. 14 u. 15 KVerf.EKM Grundbestimmungen für die Mitarbeit in der Kirche aufgenommen. Ausdrücklich werden die Dienste in Verkündigung, Seelsorge, Kirchenmusik, Lehre, Bildung, Mission, Diakonie, Leitung und Verwaltung genannt. Alle die zu solchen Diensten beauftragt sind, stehen in einer Zeugnis- und Dienstgemeinschaft. Sie stehen unter Förderung und Schutz der Landeskirche.

Der Gemeindegkirchenrat hat für die persönliche und fachliche Begleitung von ehrenamtlichen Mitarbeitern zu sorgen und Mitarbeiter zu unterstützen (Art. 24 Abs. 3 Nr. 5 u. 8 KVerf.EKM). Der Superintendent sorgt für

Seelsorge an den Mitarbeitern und Konvente der Mitarbeiter der einzelnen Dienstbereiche (Art. 48 Abs. 1 Nr. 2 KVerf.EKM).

e) In *Westfalen* wird der Gedanke der Dienstgemeinschaft in Art. 18 KO.Wf verankert. In den Art. 45–52 KO.Wf werden einzelne Berufsgruppen aufgeführt und hinsichtlich ihrer Tätigkeit charakterisiert. Nach Art. 113 KO.Wf sind die Superintendenten Seelsorger und Berater der Pfarrer, Prediger und Vikare. Sie versammeln alle Amtsträger zu Konventen, um Hilfe und Weisung zu geben. Dem Präses ist aufgetragen, die ordinierten Amtsträger zu besuchen und ihnen mit Beratung, Mahnung und Tröstung zu dienen (Art. 153 Abs. 1 S. 5 KO.Wf). In Art. 227 KO.Wf wird schließlich als Aufgabe der Visitation festgehalten, durch Ermutigen, Trösten, Prüfen und Beraten die Mitarbeiter zu stärken und die Gemeinschaft in der Kirche zu fördern und zu festigen.

*Fazit:* Motivation und Mobilisation der Mitarbeiter finden regelmäßig in den Verfassungstexten keinen systematischen Anhalt. Den möglicherweise leistungsfähigsten Anknüpfungspunkt kann die Rechtsfigur der Dienstgemeinschaft darstellen. Sie ist nicht in allen Kirchenverfassungen ausdrücklich und eigenständig aufgenommen. Durch die Einführung von modernen Instrumenten der Mitarbeiterführung wird dem Gedanken der Motivation und Mobilisation der Mitarbeiter unterhalb der verfassungsrechtlichen Ebene vielfach Rechnung getragen.

#### IV.

Zusammenfassend ist festzuhalten:

1. Als Grundlage und leitender Gesichtspunkt aller kirchlichen Ordnung und allen Leitungshandelns treten in allen Kirchenverfassungen das Evangelium und der Verkündigungsauftrag in Erscheinung.
2. Das Handeln der Kirche ist danach zu unterscheiden, ob es kommunikativen oder disponierenden Charakter hat. Disponierendes Handeln ist einer Steuerung unter den Maßgaben von Zielorientierung, Effektivität und Effizienz zugänglich, während das kommunikative Handeln sich dem weitgehend entzieht.
3. Die Kirchenverfassungen geben dem kirchlichen Handeln eine Ordnung. Diese Ordnung steht im Spannungsfeld zwischen der Bindung an den Verkündigungsauftrag und den Praxisbedingungen endlicher Freiheit. Auf je eigene Weise stellen sie einen Ausgleich zwischen den Aspekten der Effektivität und Effizienz, der Professionalität, der unterschiedlichen Beteiligung von Kirchenmitgliedern und der Einheit von rechtlicher und geistlicher Leitung her.

4. Für das Verhältnis der Leitungsorgane zueinander haben sich verschiedene Modelle der arbeitsteiligen Gemeinschaft und gegenseitigen Verantwortung, der Verschränkung oder Integration herausgebildet. Für eine verfassungsrechtliche Absicherung der Qualität von Leitungsprozessen bietet die Kombination von Elementen des Einheits- und des Trennungsmodells Vorteile.
5. Über die durch das kirchliche Verfassungsrecht konstituierte Ordnung des Leitungshandelns hinaus wirken vielfältige Faktoren wie die Leitungskultur, die natürliche Autorität von Leitungspersonen und das inner- und außerkirchliche Kommunikationsgeschehen auf das Leitungshandeln ein.

### 3. Wahlverfahren der Generalsuperintendenten in der Ev. Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz\*

#### I.

Mit Schreiben vom 7. Juni 2011 bittet das Konsistorium der Evangelischen Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz um eine gutachterliche Stellungnahme zu folgender Rechtsfrage:

„Wie ist bei der Wahl zur Generalsuperintendentin oder zum Generalsuperintendenten in der EKBO zu verfahren, wenn Mitglieder des Wahlkonventes ihre Mitgliedschaft ausnahmsweise sowohl auf die Mitgliedschaft in der Landessynode (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 des Kirchengesetzes über die Wahl der Generalsuperintendentinnen und Generalsuperintendenten) als auch auf das Amt des Präses der Kreissynode (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 des genannten Kirchengesetzes) gründen?“

Hintergrund der Anfrage ist die am 29. Mai 2011 erfolgte Wahl der Generalsuperintendentin in Berlin. Im Wahlverfahren stellte sich die Frage, ob bei in die Landessynode gewählten Präsidien der Kreissynoden diese bei der Wahl in einer Funktion vertreten werden.

Aufgrund der Eilbedürftigkeit der Anfrage wird kein umfassendes rechtswissenschaftliches Gutachten, sondern eine Stellungnahme zu den aufgeworfenen Rechtsfragen vorgelegt. Auf den Nachweis von Rechtsprechung und Literatur wird verzichtet.

#### II.

Gemäß § 3 Abs. 3 des Kirchengesetzes über die Wahl der Generalsuperintendentinnen und Generalsuperintendenten vom 24.4.2004 – GeneralsupWahlG – (KABl. S. 87) werden Generalsuperintendenten von einem Wahlkonvent mit der Mehrheit seiner Mitglieder gewählt. Die Zusammensetzung des Konventes ist in § 3 Abs. 1 GeneralsupWahlG geregelt. Die Norm lautet in der geltenden Fassung:

- „Dem Wahlkonvent gehören
1. die gewählten Mitglieder der Landessynode gemäß Art. 72 Abs. 1 Nr. 1 der Grundordnung,
  2. die Präsidien der Kreissynoden und
  3. die Superintendentinnen und Superintendenten des Sprengels an.“

---

\* Gutachten vom 13. Juni 2011.

Eine entsprechende Regelung kennt Art. 90 Abs. 2 der Grundordnung (GO). Diese lautet in der geltenden Fassung:

„Die Wahl der Generalsuperintendentinnen und Generalsuperintendenten (erfolgt) durch einen Wahlkonvent, in dem

1. die gewählten Mitglieder der Landessynode,
2. die Vorsitzenden der Kreissynoden und
3. die Superintendentinnen und Superintendenten des Sprengels vertreten sein müssen.“

Eine ausdrückliche Regelung der Stellvertretung der Mitglieder des Wahlkonvents ist weder dem vorgenannten Gesetz noch der Grundordnung zu entnehmen. Darin unterscheiden sich die geltenden Bestimmungen von der Vorgängerregelung. Diese formulierte als Art. 93 Abs. 3 Satz 1 und 2 der Grundordnung:

„Die Generalsuperintendentinnen und Generalsuperintendenten werden ... von einem Wahlkonvent gewählt, dem

1. die gewählten Mitglieder der Landessynode,
2. die Vorsitzenden der Kreissynoden und
3. die Superintendentinnen und Superintendenten des Sprengels angehören. Bei Verhinderung eines Mitglieds des Wahlkonvents tritt die Stellvertreterin oder der Stellvertreter an seine Stelle.“

### III.

1. Das in der Anfrage näher skizzierte Problem stellte sich gar nicht, wenn die doppelfunktionäre Mitgliedschaft im Wahlkonvent (Mitgliedschaft als gewähltes Mitglied der Landessynode und als Präses der Synode des Kirchenkreises) zu einem doppelten Stimmrecht führen würde. Allerdings geht das kirchliche Wahlrecht vom Grundsatz der Stimmengleichheit aus. Der Grundsatz der Egalität der Wahl – one man, one vote – prägt auch das evangelische Kirchenrecht. Die Gleichheit der Wahl liegt bei innerkirchlichen Wahlentscheidungen in der Konsequenz des Priestertums aller Gläubigen und ist Ausfluss des evangelischen Amtsverständnisses. Ein Mitglied eines kirchlichen Wahlkörpers hat deshalb grundsätzlich auch nur eine Stimme. Eine Durchbrechung dieses Grundsatzes bedürfte (etwa im Falle eines Stichentscheids durch den Vorsitzenden oder die Vorsitzende eines Organs) neben einer hinreichenden sachlichen Rechtfertigung auch einer ausdrücklichen und hinreichend klaren Anordnung. Schon daran fehlt es hier.

2. Das in der Anfrage skizzierte Problem bestünde ferner nicht, wenn das GeneralsupWahlG die Vertretung eines Mitglieds generell ausschliesse. Dafür