

Online-Texte der Evangelischen Akademie Bad Boll

Gewaltenteilung in der evangelischen Kirche in Württemberg

Dr. Christian Traulsen

Ein Beitrag aus der Tagung:

Kirche leiten in der Demokratie

Bad Boll, 18. – 19. April 2008, Tagungsnummer: 520308

Tagungsleitung: Kathinka Kaden

Bitte beachten Sie:

Dieser Text ist ausschließlich zum persönlichen, privaten Gebrauch bestimmt. Jede weitere Vervielfältigung und Verbreitung bedarf der ausdrücklichen Genehmigung des Urhebers/der Urheberin bzw. der Evangelischen Akademie Bad Boll.

© 2008 Alle Rechte beim Autor/bei der Autorin dieses Textes

Eine Stellungnahme der Evangelischen Akademie Bad Boll ist mit der Veröffentlichung dieses Textes nicht ausgesprochen.

Evangelische Akademie Bad Boll
Akademieweg 11, D-73087 Bad Boll
E-Mail: info@ev-akademie-boll.de
Internet: www.ev-akademie-boll.de

Gewaltenteilung in der evangelischen Kirche in Württemberg

Dr. Christian Traulsen

Das Wort „Gewaltenteilung“ hat einen guten Klang. Es ist ein altherwürdiger Gedanke der europäischen Staatsphilosophie, dass Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung voneinander getrennt sein sollen. Die Namen von John Locke und Montesquieu verbinden sich damit, und bis heute ist allgemeine Überzeugung, dass die Gewaltenteilung zu den zentralen Bedingungen einer guten staatlichen Ordnung gehört, gleichrangig mit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und untrennbar Voraussetzung für beide. Wenn über die Verfassung unserer Bundesrepublik Deutschland diskutiert wird, dann jedenfalls nur, ob darin genug Gewaltenteilung verwirklicht ist, nicht, ob womöglich zu viel.¹

Und nun steht in einem Lehrbuch des evangelischen Kirchenrechts zu lesen: „Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip finden im kirchlichen Bereich keine unmittelbare Geltung. Eine Gewaltenteilung wie im Staat gibt es in dieser Form nicht. [...] Im staatlichen Bereich dienen Instrumente wie Parlaments- oder Gesetzesvorbehalt dazu, die Macht zwischen den verschiedenen Gewalten Legislative, Exekutive und Judikative abzugrenzen und gewaltenteilend zu wirken, um letztlich die Macht des Staates vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips zu brechen. Diese Vorstellungen der Gewaltenteilung lassen sich nur bedingt auf den kirchlichen Bereich übertragen, da der kirchliche Auftrag an die Heilige Schrift und die Bekenntnisschriften gebunden ist. Den Kirchenordnungen liegt also kein Gewaltenteilungsprinzip im weltlich-konstitutionellen Sinne als politisches Gestaltungsprinzip zugrunde. Im kirchlichen Bereich ist eine Teilung der Aufgaben und Funktionen in Synode, Kirchenleitung, Landeskirchenamt und Kirchengerichte aber möglich und der Sache nach auch zweckmäßig.“² Der Verfasser weiß, wovon er spricht. Er ist als Kirchenrechtler ausgewiesen und arbeitet als Kirchenrat in der Lippischen Landeskirche. Und er steht mit seiner Auffassung keineswegs alleine.³

Woher diese Diskrepanz? Kann für die Kirche falsch sein, was für die staatliche Ordnung gut ist? Mit anderen Worten: Braucht die Kirche Gewaltenteilung? Ist sie zwingend, ist sie wünschenswert, und wie weit ist sie in der Verfassung der Württembergischen Landeskirche verwirklicht? Dem möchte ich versuchen nachzugehen. Mein Standort, das muss ich betonen, ist dabei der eines Rechtswissenschaftlers; ich spreche als Jurist, nicht als Theologe, und als Theoretiker, nicht als Praktiker. Beides bestimmt und natürlich auch begrenzt meine Perspektive.

¹ Lesenswert hierzu *Roman Herzog*, *Strukturängel der Verfassung?*, Stuttgart/München 2000, S. 9 ff.

² *Arno Schilberg*, *Evangelisches Kirchenrecht in Rheinland, Westfalen und Lippe. Grundriss für die Aus- und Weiterbildung*, Stuttgart 2003, S. 8 f.

³ *Dietrich Pirson*, *Kirchliches Verfassungsrecht. Eigenart und notwendiger Inhalt*, in: *Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht* 45 (2000), S. 89 ff. [97 f.]; *ders.*, *Art. Kirchenverfassung V. Gegenwart 1. Evangelische Kirche*, in: *RGG IV*, 4. Aufl., Tübingen 2001, Sp. 1343 ff. [1346]; *Heinrich de Wall*, *Kirchengewalt und Kirchenleitung nach lutherischem Verständnis*, in: *Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht* 47 (2002), S. 149 ff. [160 f.]; *Werner Heun*, *Das Gesetz in Staat und Kirche*, in: *Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht* 49 (2004), S. 443 ff. [452, 454]; *Jörg Winter*, *Chancen und Grenzen von Kirchenordnungen für die Ausgestaltung kirchlichen Lebens*, in: *Amtsblatt der Pommerschen Evangelischen Kirche* 2004, S. 50 ff. [52].

I. Staatlich-verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

1. Art. 20 Abs. 2 GG besagt: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke durch Wahlen und Abstimmungen *und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.*“ Damit ist für die Ordnung der Bundesrepublik Deutschland das klassische Gewaltenteilungsschema festgeschrieben und durch Art. 79 Abs. 3 GG selbst gegen Verfassungsänderungen geschützt. Alle drei Gewalten sind grundsätzlich gleichen Ranges. Da aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes alle wesentlichen Fragen durch ein Gesetz geregelt werden müssen, kommt der Legislative, also dem Parlament, eine rechtliche Leitfunktion zu (ob das tatsächliche politische Gewicht dem entspricht, ist eine andere Frage); Verwaltung und Rechtsprechung sind an die Parlamentsgesetze gebunden und dazu bestimmt, sie umzusetzen beziehungsweise ihre Einhaltung zu überprüfen. Eine weitere Ebene der Gewaltenteilung wird durch den föderativen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland eröffnet. Die Kompetenzteilung zwischen Bund und Ländern lässt sich als sogenannte vertikale Gewaltenteilung – im Gegensatz zur zuvor beschriebenen horizontalen – verstehen.

Die klassische Funktion der Gewaltenteilung ist die Machtbegrenzung, die Mäßigung der Staatsgewalt. Sie wurde gegen die monarchische Herrschaft erdacht und errungen, ist aber im demokratischen Verfassungsstaat nicht von geringerer Bedeutung. Montesquieu schrieb, es sei „eine ständige Erfahrung, dass jeder geneigt ist, die Gewalt, die er hat, zu missbrauchen; er geht so weit, bis er Schranken findet. Ja selbst die Tugend hat Schranken nötig. [...] Um den Missbrauch der Gewalt unmöglich zu machen, müssen die Dinge so geordnet werden, dass die eine Gewalt die andere im Zaume hält.“⁴ Der moderne Staat ist virtuell allzuständig, er kann befehlen und zwingen, das heißt, er setzt verbindliches Recht und beansprucht das Monopol legitimer Gewaltanwendung. Der Staat übt Macht aus, und diese Macht gilt es zu begrenzen durch Verteilung auf unterschiedliche Träger und durch deren wechselseitige Kontrolle, also *checks and balances*.

Ohne dass diese Funktion an Bedeutung verloren hätte, ist heute eine weitere hinzugetreten, nämlich der Gedanke, dass Gewaltenteilung auch ein Mittel sinnvoller Aufgabenverteilung und damit einer verbesserten Leistungsfähigkeit staatlichen Handelns ist. Es geht also, wie es das Bundesverfassungsgericht formuliert hat, auch darum, „dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen“.⁵

2. Für Religionsgemeinschaften gilt Art. 20 Abs. 2 GG mit seiner Gewaltenteilungsregelung nicht. Religionsgemeinschaften haben keine Staatsgewalt inne, jedenfalls keine eigene Staatsgewalt, allenfalls kann ihnen der Staat im Einzelfall Hoheitsgewalt übertragen; so vor allem das Recht, Kirchensteuern zu erheben. Und Religionsgemeinschaften sind auch nicht Teil der Staatsorganisation. „Es besteht keine Staatskirche“, besagt Art. 137 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung von 1919; das Grundgesetz hat diesen und die Mehrzahl der übrigen sogenannten „Religionsartikel“ der Weimarer Verfassung in Art. 140 bekanntlich inkorporiert, das heißt für fortgeltendes Verfassungsrecht erklärt. Diese etwas vereinfachend als „Trennung von Staat und Kirche“ bezeichnete Situation bedeutet zunächst einmal für die Religionen Freiheit vom Staat und im Staat, und die Verfassung garantiert ihnen auch

⁴ *Montesquieu*, De l'esprit des lois 11, 4; zitiert nach *Reinhold Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, 15. Aufl., München 2007, S. 243 f.

⁵ BVerfGE 68, 1 [86].

tatsächlich in etlichen Bestimmungen einen weitreichenden Freiheitsstatus. Im Mittelpunkt steht nach Art. 137 Abs. 3 S. 1 WRV das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten zu ordnen und zu verwalten. Dazu zählt auch die Organisationsstruktur. Eine Religionsgemeinschaft, die als privatrechtlicher Verein organisiert ist, hat unter Umständen Schwierigkeiten, sich nach eigenen Vorstellungen zu organisieren, denn sie ist zunächst an die Bestimmungen des Vereinsrechtes gebunden und muss dann versuchen, dass ihre Religionsfreiheit und ihr Selbstbestimmungsrecht beispielsweise bei der Eintragung in das Vereinsregister Berücksichtigung findet. Die evangelischen Landeskirchen, die katholische Kirche und etliche andere, ihnen gleichgestellte Religionsgemeinschaften sind da privilegiert, denn sie sind Körperschaften des öffentlichen Rechtes nach Art. 137 V WRV. Mit diesem Status sind verschiedene juristische Besonderheiten verbunden. In unserem Zusammenhang ist von Interesse, dass das Recht den Religionskörperschaften, also u. a. den Kirchen, keinerlei Vorgaben macht, wie sie sich intern zu organisieren haben. Sie können sich eine Struktur schaffen, die ihren eigenen religiösen Bedürfnissen und Vorstellungen entspricht, mag sie hierarchisch oder demokratisch, gewaltenverbindend oder gewaltenteilend sein. Die katholische Kirche ist bekanntlich hierarchisch strukturiert, und ein katholischer Bischof ist in seiner Diözese Inhaber der Regierungsgewalt, Gesetzgeber und Richter in einer Person.⁶ Das geht den Staat nichts an, und wenn sich eine Kirche in bewusster Abkehr von staatlichen Verfassungsprinzipien wie Demokratie und Gewaltenteilung organisiert, dann macht sie damit zunächst einmal von ihrer verfassungsrechtlich geschützten Freiheit Gebrauch. Es ist dem Staat und allen Nichtangehörigen dieser Religion verwehrt, sie unter solche Prinzipien zu zwingen; das muss, wenn überhaupt, von innen kommen.

Man kann und sollte durchaus darüber nachdenken, ob diese Freiheit ihre Grenzen hat. Es ist meine – und nicht nur meine – Überzeugung, dass die Verfassung den Religionsgemeinschaften keinen rechtsfreien Raum gewährleistet, sondern nur das Ordnen und Verwalten durch eigenes Recht. Gewisse rechtsstaatliche Mindestanforderungen von verhältnismäßigem Handeln, Willkürfreiheit, Berechenbarkeit etc. müssen auch sie durch ihre innere Ordnung gewährleisten.

II. Evangelische Kirchenordnung und Gewaltenteilung

Grundfragen: Während die katholische Kirche ihre hierarchische Struktur als durch göttliches Recht vorgegeben und darum für Menschen nicht verfügbar betrachtet, gehört nach reformatorischem Verständnis die Kirchenverfassung zu den sogenannten *adiophora*, den Mitteldingen. Sie ist ohne unmittelbare Heilsbedeutung, sondern kann und soll in evangelischer Freiheit so gelöst werden, wie es dem kirchlichen Auftrag am besten dient. Die Ordnung der Kirche muss zwar mit dem Zeugnis der Schrift vereinbar sein, aber sie ist nicht biblizistisch daraus ableitbar.

Damit stellt sich wieder das Problem, ob und wie weit die Kirchenverfassung an das Modell der staatlichen Verfassung angelehnt werden soll; nur eben kraft autonomer kirchlicher Entscheidung, nicht aufgrund staatlicher Vorgaben.

Dieses Problem muss sehr ernst genommen werden, und zwar in beide Richtungen. Denn einerseits sind Staat und Kirche in ihrem Wesen grundsätzlich verschieden. Im demokratischen Staat soll das

⁶ Vgl. c. 391 CIC: „§ 1. Es ist Sache des Diözesanbischofs, die ihm anvertraute Teilkirche nach Maßgabe des Rechts mit gesetzgebender, ausführender und richterlicher Gewalt zu leiten.

§ 2. Die gesetzgebende Gewalt übt der Bischof selbst aus, die ausführende Gewalt selbst oder nach Maßgabe des Rechts durch die Generalvikare bzw. die Bischofsvikare, die richterliche Gewalt selbst oder nach Maßgabe des Rechts durch den Gerichtsvikar und die Richter.“

Volk herrschen; „alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“, Art. 20 Abs. 1 GG. In der Kirche soll Christus herrschen; „und er ist das Haupt des Leibes, nämlich der Gemeinde“ (Kol. 1, 18). Darum wäre ein Satz wie „alle Kirchengewalt geht vom Kirchenvolk aus“ in einer Kirchenverfassung nicht angebracht. Der Staat kann seine Aufgaben und Ziele in einem politischen Willensbildungsprozess und letztlich durch Mehrheitsentscheidung weitgehend frei bestimmen. Der Kirche ist ihre Aufgabe vorgegeben; nach dem 7. Artikel der Confessio Augustana soll sie das Evangelium rein verkündigen und die heiligen Sakramente dem Evangelium gemäß reichen;⁷ und ihr Ziel heißt wiederum Christus. Der Staat soll weltanschaulich neutral sein, damit die Bürgerinnen und Bürger nach eigener Façon selig werden können. Die Kirche ist an die Heilige Schrift und ihr Bekenntnis gebunden.

Es ist ein fundamentaler Erkenntnisfortschritt der evangelischen Rechtstheologie, hinter den wir heute nicht mehr zurückkönnen, was die Bekenntnissynode von Barmen 1934 in ihrer Theologischen Erklärung festgehalten hat: „Wir verwerfen die falsche Lehre, als dürfe die Kirche die Gestalt ihrer Botschaft und ihrer Ordnung ihrem Belieben oder dem Wechsel der jeweils herrschenden weltanschaulichen und politischen Überzeugungen überlassen“ (These 3). „Wir verwerfen die falsche Lehre, als solle und könne der Staat über seinen besonderen Auftrag hinaus die einzige und totale Ordnung menschlichen Lebens werden und also auch die Bestimmung der Kirche erfüllen. Wir verwerfen die falsche Lehre, als solle und könne sich die Kirche über ihren besonderen Auftrag hinaus staatliche Art, staatliche Aufgaben und staatliche Würde aneignen und damit selbst zu einem Organ des Staates werden“ (These 5). Sie hat damit eine Phase überwunden, wo sich die evangelische Kirche zu oft und zu leicht weltlichen Einflüssen auf ihre Ordnung geöffnet hatte.

Ein weiterer, sehr bedeutsamer Unterschied besteht darin, dass die politische Willensbildung im Staat ein erhebliches Maß an Konfrontation verträgt. Demokratie beruht eben in großem Umfang nicht auf Konsens, sondern auf Mehrheitsentscheid. Die Minderheit muss sich dem Willen der Mehrheit beugen. In der politischen Auseinandersetzung darf es Sieger und Besiegte geben. Die Kirche muss zumindest versuchen, in einem geschwisterlichen Miteinander, ohne gegenseitige Verletzungen ihre Entscheidungen zu treffen.

Aber genauso wenig gibt es natürlich eine Regel, dass alle Elemente staatlicher Ordnung in der Kirche grundsätzlich von Übel wären. Von Christoph Link stammt der kluge Satz: „Das Kirchenrecht wird nicht schon dadurch zu einer bekenntnisgeprägten Ordnung, dass es alle auf weltlichem Boden gewachsenen Rechts- und Gerechtigkeitsvorstellungen ausgrenzt oder ignoriert.“⁸ Die Bekenntnissynode von Barmen hatte den Gleichschaltungsversuchen des nationalsozialistischen Unrechtsregimes zu wehren. Die Anschauungen aus dem weltlich-politischen Bereich, denen die Kirche damals von Reichsregierung und den „Deutschen Christen“ unterworfen werden sollte, waren Führerprinzip, völkisches Denken und Antisemitismus. Das ist, wie wir mit Dankbarkeit vermerken können, nicht unsere Situation heute. Die Ordnung des Grundgesetzes, welche die Kirchen mit gutem Grund als staatliche Ordnung bejahen, ist ja gerade der Versuch – und ein sehr gelungener Versuch – diese Verbrechen zu überwinden und an die guten europäischen Rechts- und Verfassungstraditionen anzuknüpfen. Die Errungenschaften des abendländischen Verfassungsstaates wie Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sind das Ergebnis eines jahrhundertelangen Erkenntnisprozesses; und wenn die Kirchen dabei auch eine durchaus zwiespältige Rolle gespielt haben, so hat das Chris-

⁷ CA VII: Es wird auch gelehrt, dass alle Zeit müsse eine heilige christliche Kirche sein und bleiben, welche ist die Versammlung aller Gläubigen, bei welchen das Evangelium rein gepredigt und die heiligen Sakramente dem Evangelium gemäß gereicht werden. Denn dieses ist genug zu wahrer Einigkeit der christlichen Kirche, dass da einträchtig nach reinem Verstand das Evangelium gepredigt und die Sakramente dem göttlichen Wort gemäß gereicht werden.

⁸ *Christoph Link*, Typen evangelischer Kirchenverfassungen, in: FS Albert Stein, Neuwied/Kriftel/Berlin 1994, S. 87 ff. [96].

tentum doch viel zu diesem Erkenntnisprozess beigetragen. Die Kirchen können und sollen sich seinen Ergebnissen nicht entziehen, sondern sich zunutze machen, was die staatliche Verfassung an theoretischen Einsichten und historischen Erfahrungen über die vernünftige und möglichst gerechte Organisation körperschaftlicher Strukturen birgt.

Wenn es darum geht, sich an die Modelle und Prinzipien der Staatsverfassung anzulehnen, steht der Kirche weder blinde Ablehnung noch unkritisches Nacheifern an. Vielmehr ist jeweils ganz nüchtern zu fragen, ob das staatliche Vorbild in der Kirche sachgerecht und mit der kirchlichen Eigenart und dem kirchlichen Auftrag vereinbar ist.

Zur Gewaltenteilung: Ist also Gewaltenteilung für die evangelische Kirche ein sachgerechtes Prinzip? Entscheidend scheint mir die Einsicht zu sein, dass auch in der Kirche Macht ausgeübt wird, weil auch in der Kirche verbindliche Entscheidungen getroffen werden müssen. Das ist nicht negativ gemeint, sondern zunächst einmal einfach eine Feststellung. Die Kirche ist nicht nur Liebesordnung, auch wenn diese Vorstellung immer wieder große Sympathie genießt. Es gibt ja eine traditionelle Rechtsfeindlichkeit oder Rechtsaversion in der evangelischen Kirche. Und als gesunde Skepsis gegenüber dem Recht hat sie durchaus ihre Berechtigung. Das Verhältnis des Menschen zu Gott und das Verhältnis der Kirche zu Gott ist kein Rechtsverhältnis. Die Unterscheidung zwischen Gesetz und Evangelium ist bekanntlich einer der Grundpfeiler der lutherischen Reformation gewesen. Das Gesetz ist kein Mittel zum Heil. Die Glaubenden verdanken ihren Frieden mit Gott nicht einer Rechtsbeziehung, sondern der freien, grundlosen Gnade Gottes. Diese Gnade befähigt sie jenseits aller Rechtsordnung zur freien Hingabe an Gott und den Nächsten, und diese Freiheit wiederum ist kein Rechtstitel, sondern muss täglich neu im Glauben angeeignet werden.⁹

Aber dennoch kann die Kirche nicht auf Recht verzichten. Der Christ lebt nicht durch das Gesetz, aber er lebt mit dem Gesetz (*Martin Honecker*).¹⁰ Das hat vor allem zwei Gründe; einen theologischen und einen juristischen. Erstens lebt die Kirche zwar in der Hoffnung auf das Reich Gottes, aber sie ist es nicht selbst und darf sich nicht damit verwechseln. Sie hat in dieser noch nicht erlösten Welt nicht ihre Ewigkeitsgestalt, sondern befindet sich im Werden. Und sie ist den Bedingungen einer irdisch-geschichtlichen Gemeinschaft in dieser Welt unterworfen. Da ich kein Theologe bin, erlaube ich mir, auf ein Zitat von *Hans Martin Müller* zurückzugreifen: „Diesen Bedingungen kann und darf sie sich nicht entziehen, denn es sind die Bedingungen, unter die sie ihr Herr selbst gestellt hat, ja, denen er sich auch selbst unterworfen hat. [...] Daß die Kirche eine Rechtsordnung braucht, ist in ihrem Werdestand begründet. Solange sie in dieser Welt als soziale Größe besteht und ihre Glieder ‚Gerechte und Sünder zugleich‘ sind, muß sie sich gegen Zerfall und gegen die Verfehlung ihrer Aufgabe mit irdisch-vernünftigen Mitteln schützen. Diese Mittel sind nicht grundsätzlich andere als die im menschlich-irdischen Gemeinwesen sonst geltenden: Gesetze und Anordnungen, deren Befolgung erwartet werden muß und deren Nichtbefolgung gegebenenfalls mit Sanktionen erzwungen wird, auf jeden Fall aber Konsequenzen nach sich zieht. Dabei muß sich die Kirche jederzeit bewusst sein, daß diese Mittel nur auf die äußerliche Verfassung der kirchlichen Gemeinschaft als eines irdisch-geschichtlichen Sozialkörpers wirken und keine unmittelbaren Auswirkungen auf das Gottesverhältnis haben. Der Gehorsam gegenüber dem kirchlichen Recht ist kein anderer als der Gehorsam gegenüber dem weltlichen Recht: Er erfolgt nicht aus Glauben, sondern aus Liebe! Das kirchliche Recht hat nicht Herrschaftscharakter, sondern Dienstcharakter: Es dient zur Erhaltung derjenigen irdisch-geschichtlichen

⁹ *Hans Martin Müller*, Der Umgang mit dem Recht in der evangelischen Kirche, in: Ev. Landessynode in Württemberg [Hg.], *Evangelische Freiheit – kirchliche Ordnung. Beiträge zum Selbstverständnis der Kirche*, Stuttgart 1987, S. 44 ff. [65 f.].

¹⁰ *Martin Honecker*, Art. Kirchenrecht II, in: *TRE XVIII*, Berlin/New York 1989, S. 724 ff. [737].

Ordnung, die zur Erfüllung der Grundaufgabe der Kirche, der Verkündigung des Evangeliums in alle Welt, nötig ist.“¹¹

Zweitens, und das ist die juristische Perspektive, muss die Kirche den Freiheitsraum ausfüllen, den das staatliche Recht ihr lässt. Sie hat als Körperschaft des öffentlichen Rechts in besonderem Maße die Möglichkeit, sich eine auf die eigenen Bedürfnisse zugeschnittene Rechtsordnung zu geben, sie besitzt Organisationsgewalt und öffentlich-rechtliche Rechtsetzungsbefugnis, Dienstherrenfähigkeit und weitere Kompetenzen. Mit diesen Freiheiten sind Regelungserwartungen und -bedürfnisse verbunden, denen sich die Kirche nicht entziehen kann. Es sind Chancen damit verbunden, zu autonomen Lösungen zu gelangen, denen sie sich nicht entziehen sollte. Und sie muss schlechterdings die Ordnungs- und Verwaltungsfunktionen bewältigen, die ihr mit diesem weltlichen Status und der schier großen Größe ihrer Organisation zugewachsen sind.

Bei alledem hat nun die Kirche mit den gleichen Unzulänglichkeiten der menschlichen Natur zu rechnen, wie sie auch in der staatlichen Ordnung zur gewaltenteilenden Beschränkung der Staatsgewalt und ihrer Bindung an das Recht geführt haben. Es wäre nicht nur unredlich und überheblich, sondern auch gefährlich, das nicht in Rechnung zu stellen. Die Entscheidungen kirchenleitender Organe haben nicht per se eine größere Richtigkeits- oder Gerechtigkeitsgewähr als die der Staatsorgane. Wir sollten den Anspruch nicht aufgeben, dass es so sein möge, aber wir dürfen uns nicht darauf verlassen.

Wenn dies alles so ist, dann haben die Argumente für eine Gewaltenteilung im staatlichen Bereich in der Kirche ebenfalls ihren guten Sinn. Es ist für die evangelische Kirche sachgerecht, ihre Leitungsfunktion auf verschiedene Organe aufzuteilen und diesen je eigene Kompetenzen zuzuordnen. Das kann man dann Gewaltenteilung nennen oder auch nicht; ich persönlich habe kein Problem mit diesem Begriff. Aber es sollte doch klar sein, dass die verschiedenen Organe miteinander und nicht gegeneinander am kirchlichen Auftrag arbeiten und dass sie eine größere Verantwortung zum gedeihlichen Umgang miteinander haben, als das bei den staatlichen Organen der Fall sein dürfte. Die staatliche Gewaltenteilung beruht ja nicht zuletzt auf dem Gedanken gegenseitiger Kontrolle. Die kann und darf in der Form und in der Sache hart sein, solange sie sachlich bleibt. Und selbst wenn sie unsachlich wird, ist das zwar nicht schön und nicht zuträglich, weil mit Vertrauensverlusten verbunden, aber das politische System hält das in der Regel aus. In der Kirche ist es fehl am Platze. Ich würde dem lieber die Vorstellung eines gegenseitigen Ausgleichs, der Unterstützung und Kooperation gegenüberstellen. Also durchaus ein System der *checks and balances*, aber mit stärkerem Gewicht auf *balances* als auf *checks*.

Um noch einmal die Barmer Theologische Erklärung zu bemühen: „Die verschiedenen Ämter in der Kirche begründen keine Herrschaft der einen über die anderen, sondern die Ausübung des der ganzen Gemeinde anvertrauten und befohlenen Dienstes“ (These 4).

Natürlich ist Gewaltenteilung keine hinreichende Bedingung für gute Kirchenleitung. Aber ich denke doch, dass sie eine gute Voraussetzung dafür ist. Das evangeliumsgemäße Handeln lässt sich durch Strukturen nicht herbeiführen, es fängt erst jenseits der Strukturen an. Die Kirche sollte sich eine gewaltenteilende Ordnung geben aus Einsicht in ihre eigene Fehlsamkeit. Möglichkeiten, „daß sie in ihrer eigenen Existenz den Indikativ des Evangeliums zur Darstellung bringt und eben dadurch der

¹¹ Müller (Anm. 9), S. 62, 64 f.

Welt bezeugt, daß Gottes Reich im Kommen ist“ (eine Formulierung von *Eberhard Jüngel*),¹² solche Möglichkeiten bleiben ihr genug.

Eine weitere Überlegung: Gerichte und Rechtswissenschaft streiten seit etlichen Jahren, ob kirchliche Entscheidungen vor staatlichen Gerichten überprüft werden können. Die Entwicklung geht wohl dahin, dass dies möglich ist. Dann werden staatliche Gerichte auch darauf achten, ob die kirchlichen Entscheidungen in rechtsstaatlichen Strukturen und Verfahren zustande gekommen sind. Je mehr die Kirchen dem gerecht werden, desto besser für ihre Eigenständigkeit.

III. Die Verfassung der Evangelischen Landeskirche in Württemberg

Bestandsaufnahme: Das Kirchenverfassungsgesetz der Evangelischen Landeskirche in Württemberg ist die zweitälteste Kirchenverfassung im Bereich der EKD; lediglich die der Bremischen Evangelischen Kirche ist gerade einmal zehn Tage älter. Sie hat seit 1920 erstaunlich wenige Änderungen erfahren, von denen zudem ein Großteil die Änderung der Bezeichnungen von Landeskirchentag in Landessynode und von Kirchenpräsident in Landesbischof betraf. Natürlich spiegelt das Kirchenverfassungsgesetz wie jedes Gesetz und insbesondere wie jede Verfassung seine Entstehungssituation wider. Dies war der Zusammenbruch des Landesherrlichen Kirchenregiments. Durch die Abdankung König Wilhelms II. von Württemberg hatte die Kirche ihr Oberhaupt verloren. Abgesehen von diesem freilich tiefgreifenden Einschnitt verlief der Übergang in die plötzliche Unabhängigkeit vom Staate in bemerkenswerter Kontinuität, wie Siegfried Hermle gezeigt hat.¹³ Die Notwendigkeit, sich nun eine eigenständige Kirchenverfassung zu geben, wurde nicht zum Anlass für eine grundlegende Neustrukturierung genommen. In der der Kirche hat es keine Revolution gegeben.

Drei besondere Charakteristika der Württembergischen Kirchenverfassung sind allgemein bekannt: Sie ist im wesentlichen ein Organisationsstatut ohne inhaltliche Aussagen, sie beschränkt sich auf die landeskirchliche Ebene, und sie sieht als einzige Kirchenverfassung im Bereich der EKD eine Direktwahl der Synodalen vor. Für unsere Fragestellung der Gewaltenteilung ist weiterhin von Interesse, dass die damals festgelegte Organisationsstruktur von zwei sich ergänzenden Einflüssen geprägt war: von der bereits erwähnten Kontinuität der überkommenen Kirchenordnung und von dem Vorbild der staatlichen Verfassungsordnung. Obgleich in den Verfassungsberatungen durchaus die Notwendigkeit betont wurde, das kirchliche Proprium zu wahren, hat sich die verfassungsgebende Landeskirchenversammlung ganz stark an das angelehnt, was zur gleichen Zeit in den weltlichen Verfassungsgebungsprozessen geschaffen wurde. Man kann das bis in die Formulierungen hinein verfolgen, namentlich bei den Regelungen über die Synode. Dadurch entstand eine ganz ausgeprägte Gewaltenteilungsstruktur nach staatlichem Muster: eine Landessynode (damals hieß sie noch Landeskirchentag) als Kirchenvolksvertretung und Legislative; ein Landesbischof (damals Kirchenpräsident) als Nachfolger des Summepiscopus und als Kirchenregierung; und der Oberkirchenrat als Nachfolger des Konsistoriums und als Kirchenverwaltung. Auch ein verbindendes Element gibt es in Form des Landeskirchenausschusses.

Die Württembergische Kirchenverfassung gehört damit, wenn man eine unter Kirchenrechtlern gängige Kategorisierung aufgreift, zum sogenannten episkopal-konsistorialen Kirchenleitungstyp, der aus Gründen des Amtsverständnisses, aber auch aus historischen Gründen eher für lutherische Kirchen

¹² *Eberhard Jüngel*, Religion, Zivilreligion und christlicher Glaube. Das Christentum in einer pluralistischen Gesellschaft, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Bd. 39, Münster 2005, S. 53 ff. [73].

¹³ *Siegfried Hermle*, Kirchenleitung und Landessynode, Stuttgart 1995, S. 108 ff.; *ders.*, Kirche nach 1918. Ende und Neuanfang, in: Rainer Lächele/Jörg Thierfelder [Hg.], Württembergs Protestantismus in der Weimarer Republik, Stuttgart 2003, S. 11 ff.

typisch ist. Charakteristisch ist hier eben das „Trennungsprinzip“; d. h. die kirchenleitenden Organe sind funktional voneinander getrennt. Demgegenüber entspricht reformierter Kirchenverfassungstradition eher der presbyterial-synodale Typus, der nach dem „Einheitsprinzip“ die Leitungsverantwortung ganz in die Hand der Synode legt, von der die anderen Organe ihre Legitimation beziehen.

Die Gewaltenteilung gehört also zu den zentralen Konstruktionselementen der Württembergischen Kirchenverfassung. Vervollständigt wurde sie aber erst im Jahre 2002, als die Landeskirche (als letzte im Bereich der EKD) ein unabhängiges Verwaltungsgericht bekam. Seitdem sind alle drei klassischen Funktionen (Legislative, Exekutive und Judikative) auch in unserer Kirche vorhanden. Ich halte ein solches kirchliches Verwaltungsgericht für unverzichtbar und seine Einführung darum für eine gute und wichtige Sache. Wo es Recht gibt, muss auch eine unabhängige Rechtmäßigkeitskontrolle möglich sein. Man muss sich freilich auch im Klaren sein, dass ein Prozess fast immer sehr viel an gegenseitigem Vertrauen zerstört. Als Jurist sage ich: Das müsste gar nicht so sein. Prozesse könnten ganz sachlich geführt werden, nur um eine Rechtsfrage zu beiderseitigem Nutzen zu klären, und sollten das eigentlich auch. Aber erfahrungsgemäß geht das nicht. In der Kirche muss man sich daher noch viel genauer als im Staat überlegen, ob ein Gerichtsverfahren nicht vermeidbar ist. Aber die Möglichkeit muss vorhanden sein.

Versuch einer Bewertung: Damit bin ich schon von der Beschreibung zur Bewertung übergegangen. Nach den vorangegangenen Ausführungen über den meiner Ansicht nach guten Sinn einer Gewaltenteilung in der Evangelischen Kirchenordnung wird es Sie nicht überraschen, dass ich der Württembergischen Verfassungsstruktur grundsätzlich positiv gegenüberstehe. Ich kann und will hier keine Gesamtbewertung vornehmen, sondern mich auf den mir aufgetragenen Gewaltenteilungsaspekt konzentrieren. Aber ich möchte doch anmerken, dass ich einen gewichtigen Unterschied sehe zwischen demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien in der Kirche; zu letzteren rechne ich auch die Gewaltenteilung.

Die Demokratie ist eine Herrschaftsform, für die ich im Staat 100%ig einstehe. In der Kirche sehe ich sie mit Skepsis. Rechtsstaatliche Strukturen hingegen stehen einer Kirche wohl an, die sich ihrer irdischen Beschränktheit bewusst ist.

Damit hier keine Missverständnisse entstehen, muss natürlich klar sein, wovon die Rede ist. Wenn mit Demokratie ganz allgemein die Teilhabe aller gemeint ist, dann ist das auch in der Kirche gut und richtig, gerade in der evangelischen Kirche. Problematisch ist die Demokratie im juristischen Sinne, die Demokratie eben als Herrschaftsform. Und Demokratie heißt nun einmal Volksherrschaft. In der Kirche herrscht nicht das Volk, und zwar aus einem doppelten Grund: Hier herrscht Christus, und die Menschen, die in der Kirche wirken, sollen nicht übereinander herrschen, sondern einander dienen. Demokratie bedeutet auch, die Mehrheit bestimmt, und die Minderheit muss sich fügen. Auch in der Kirche haben Wahlen ihren guten Sinn, aber sie dienen nicht dazu, die Mehrheit zu ermitteln, die dann herrschen darf, sondern zur Aus-Wahl der richtigen Personen, die an einer bestimmten Stelle ihren Dienst versehen sollen. Es ist darum bedenklich, wenn die Synode ihr Selbstverständnis in Richtung Parlament und die Gesprächskreise in Richtung Parteien bzw. Fraktionen weiterentwickeln. Durch die (grundsätzlich sehr begrüßenswerte) Urwahl ist die Gefahr solcher Entwicklungen in Württemberg besonders groß.

Und ich bin darum auch nicht der Meinung – das mag in diesem Kreise nicht auf Gegenliebe stoßen – dass die Synode eine Vorrangstellung in der Kirchenleitung haben sollte. Allerdings auch niemand sonst. Ich stoße mich etwas an der Formulierung in § 31 Satz 1 KVG, wonach dem Landesbischof „die oberste Leitung der Landeskirche“ zukommt. Es ist zwar klar, dass damit nur seine spezifische

Funktion als „Kirchenregierung“ gemeint ist. Es wird also hier ein spezieller, engerer Begriff von Kirchenleitung verwendet. Aber die Formulierung ist missverständlich. Der Landesbischof hat seine zentrale Stellung in der Kirchenverfassung, die ich auch gar nicht in Frage stellen möchte. Doch er leitet die Kirche gemeinsam mit Synode und Oberkirchenrat, und sie alle dienen dem Herrn der Kirche und dem kirchlichen Auftrag.

Mit gelinde provokativer Absicht ließe sich sagen: In der Württembergischen Kirchenverfassung ist die Gewaltenteilung besser verwirklicht als auf Bundes- und Landesebene. Dort scheint der Gegensatz zwischen Legislative und Exekutive doch sehr stark aufgehoben. Nicht nur aufgrund personeller Verschränkungen, sondern er wird quasi überhöht durch die Parteiendemokratie. Als Beobachter gewinnt man zumindest immer mehr den Eindruck, dass die Sachentscheidungen in den Parteien und zwischen den Koalitionspartnern ausgehandelt werden. Parlament, Regierung und Verwaltung versuchen das dann möglichst reibungslos umzusetzen. Die mit der Gewaltenteilung beabsichtigte Kontrollaufgabe muss die parlamentarische Opposition praktisch alleine schultern, denn zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung scheint sie nicht wirklich stattzufinden.

In der Kirche haben Synode, Landesbischof und Oberkirchenrat ihre jeweils eigene, starke Position. Und das ist auch gut so. (Wie es in der Praxis funktioniert, dazu werden hoffentlich die morgigen Arbeitskreise noch weitere Erkenntnisse bringen.) Die Synode hat mit dem Gesetzgebungs- und dem Haushaltsrecht, durch die Wahl des Landesbischofs und das Recht, ihn wieder abzuwählen, sowie durch ihre Vertretung im Landeskirchenausschuss eine Schlüsselstellung in der Kirchenverfassung inne. Der Landesbischof bildet freilich ein starkes Gegengewicht, da er die Synode auflösen und Gesetze aufhalten kann. Der Oberkirchenrat als Kollegium steht zwar unter der Aufsicht des Landeskirchenausschusses. Ihm ist aber mit der landeskirchlichen Verwaltung ein praktisch sehr bedeutsames Aufgabenfeld als eigenständige Leitungsfunktion zugewiesen. Seine Stellung ist auch dadurch abgesichert, dass die Mitglieder des Kollegiums nicht von der Synode abberufen werden können. Man hat allerdings unlängst die Gewichte innerhalb dieses Systems zugunsten der Synode verschoben durch die Amtszeitbegrenzung bei Landesbischof und Oberkirchenräten.

Die Trennung der Funktionen wird dadurch gestärkt, dass der Landesbischof nicht Mitglied der Synode sein kann (§ 34 Abs. 2 KVG). Bei der Einrichtung des Kirchlichen Verwaltungsgerichtes hat man es diesbezüglich leider an der nötigen Konsequenz fehlen lassen. Im staatlichen Bereich kann ein Richter (nach § 4 Abs. DRiG) keine Aufgaben der gesetzgebenden und der vollziehenden Gewalt wahrnehmen. Zum Richter am Kirchlichen Verwaltungsgericht können Mitarbeiter des Oberkirchenrates oder hauptamtlich im kirchlichen Dienst Tätige nicht bestellt werden (§ 3 Abs. 4 KVwGG); aus § 4 Abs. 6 KVwGG ergibt sich aber, dass die Mitglieder des Verwaltungsgerichts zugleich Mitglieder der Landessynode sein können. Hier fehlt es an der gleichmäßigen Distanz zu beiden anderen Funktionen.

Ein weiterer Kritikpunkt ist das bereits häufig bemängelte Fehlen der Bezirks- und insbesondere der Gemeindeebene in der Kirchenverfassung. Die Funktionsgliederung zwischen verschiedenen Ebenen ist ebenfalls ein Element der Gewaltenteilung, nämlich der sogenannten vertikalen Gewaltenteilung. Natürlich gibt es diese Ebenen und damit auch die vertikale Gewaltenteilung, aber sie kommt in der Verfassung nicht vor.

Ich möchte das Gewaltenteilungsthema aber beschließen mit dem bereits mehrfach angesprochenen Gedanken, der mir sehr wichtig ist, dass die verschiedenen Organe der Landeskirche Teile einer gemeinsamen Kirchenleitung sind. Das hat man im Jahre 1920 nicht so berücksichtigt, sondern die Verfassung sehr unbekümmert nach weltlichem Vorbild formuliert. Es ist aber der Vorteil einer knappen,

auf Zuständigkeitsfragen beschränkten Verfassung, dass sie offen ist für solche – ich erlaube mir zu sagen – Erkenntnisfortschritte. Und bei aller Sympathie für eine gewaltenteilende Kirche soll darum nicht vergessen sein, dass all diese Ordnungsfragen nur eine untergeordnete, eine dienende Funktion haben angesichts des Auftrages der Kirche. „Wenn aber jener, der Geist der Wahrheit, kommen wird, der wird euch in alle Wahrheit leiten“ (Joh. 16, 13).