

Professor Dr. Michael Germann

Rathenauplatz 13
06114 Halle

Dienstadresse:

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Staatskirchenrecht und Kirchenrecht

Juristische Fakultät der
Martin-Luther-Universität
Halle-Wittenberg

Universitätsplatz 5
06108 Halle (Saale)

Tel.: +49 (0)345 55-23220

Fax: +49 (0)345 55-27674

E-mail: Michael.Germann@jura.uni-halle.de

Prof. M. Germann — Rathenauplatz 13 — 06114 Halle

Halle, den 30.09.2019 / 22.11.2019

Gutachtliche Stellungnahme zur Interpretation der Regelungen der Verfassung der EKM über das Verhältnis zwischen den Leitungsorganen

Mit Brief der Präsidentin des Landeskirchenamts vom 4.6.2019 wurde mir die Bitte der Landessynode der EKM mitgeteilt, zur „Interpretation der Ausführungen der Kirchenverfassung der EKM zu den Leitungsorganen“ schriftlich Stellung zu nehmen (9. Tagung der II. Landessynode der Evangelischen Kirche in Mitteldeutschland vom 9. bis 11. Mai 2019 in Kloster Drübeck, Beschluss der Landessynode zu TOP 2 – Bericht der Landesbischöfin –, Drucksache Nr. 2/3 B).

Die damit gestellten Fragen erschließen sich insbesondere aus dem Bericht der Landesbischöfin (Drucksache Nr. 2/1):

„[...] die grundsätzliche Frage, wie das Zusammenwirken der Organe gemäß unserer Verfassung zu verstehen und zu gestalten sei [...] was die jeweilige Organschaft sowie deren Zusammenwirken in einer Organintegration betrifft.

Ich habe Ihnen [...] den Offenen Brief unseres Mit-Synodalen und 1. Vizepräses Stefan Herbst mit einem Begleitschreiben von mir zukommen lassen. Auslöser für seinen Brief war, dass der Landeskirchenrat im September 2018 Herrn OKR Fuhrmann mit der Einreichung einer öffentlichen Petition für ein generelles Tempolimit 130 km/h beim Deutschen Bundestag beauftragt hat.

Dieses Vorhaben war dann im Januar 2019 öffentlich angekündigt und seit Aschermittwoch 2019 umgesetzt worden. Br. Herbst und auch manche von Ihnen sehen darin die Landessynode und ihre Diskussion in der Herbstsynode zum Antrag des Synodalen Lomberg übergegangen.

Darin liegt [...] der inhaltlich-sachliche Dissens, in der Interpretation der Ausführungen der Verfassung zu den Leitungsorganen: Hat jedes Organ ein eigenes Handlungs- und Initiativrecht und wie weit gehen diese jeweils? Wie ist die Zuordnung der Organe zu verstehen: gleichgeordnet oder in einem hierarchischen Verhältnis? Und was bedeutet die Verpflichtung der Leitungsorgane nach Art. 54 Abs.[.] 1 KVerf zum Zusammenwirken „in arbeitsteiliger Gemeinschaft und gegenseitiger Verantwortung“? [...]

Im erwähnten Begleitschreiben lautet die Frage entsprechend:

„Gibt es nach Art. 55 Abs. 1 KVerf. einen Vorrang der Zuständigkeit der Landessynode in grundsätzlichen Fragen bzw. Angelegenheiten? Was bedeutet die Verpflichtung der Leitungsorgane nach Art. 5 (1) und Art. 54 Abs.[.] 1 KVerf zum ‚geschwisterlichen Gespräch‘ und zum Zusammenwirken ‚in arbeitsteiliger Gemeinschaft und gegenseitiger Verantwortung‘?“

Im erwähnten Offenen Brief gewinnt die Frage in dem Vorwurf Gestalt, daß

„der Landeskirchenrat die Verfassung unserer Landeskirche missachtet, indem er eines seiner Mitglieder bevollmächtigt, einen LKR-Beschluß öffentlichkeitswirksam umzusetzen, der eindeutig der Intension [lies: Intention] eines Beschlusses der Landessynode entgegensteht.“ Es sei „Aufgabe der Landessynode, zu Fragen des öffentlichen Lebens Stellung zu nehmen (Verfassung Art. 55 (2) Ziff. 1). Zur Aufgabe des LKR gehört es, für die Durchführung der Beschlüsse zu sorgen (Verfassung Art. 61 (1) Ziff. 4).“ Der Landeskirchenrat habe „einen Beschluss der Landessynode missachtet“.

Es werde „zusätzlich ein strukturelles Problem des Zusammenwirkens von Synode und Landeskirchenrat sichtbar. Nach der Verfassung der Landeskirche (Art. 61) ist der Landeskirchenrat gehalten, für die Durchführung der Beschlüsse der Landessynode zu sorgen. In der Geschäftsordnung unserer Landessynode § 1 steht ‚Das Präsidium ...

wacht über die Durchführung der Beschlüsse der Synode.‘ Damit ist das Präsidium als Ganzes von der Synode in besonderer Weise in die Pflicht genommen, über die dem Landeskirchenrat obliegende Erfüllung der Synodalbeschlüsse zu wachen.“ Ohne eine entsprechende Information durch den Landeskirchenrat „können Präsidiumsmitglieder, die nicht dem LKR angehören, dem Auftrag der Synode nicht nachkommen.“ Nötig sei eine „Änderung der Geschäftsordnung des Landeskirchenrats[,] damit alle Präsidiumsmitglieder ab sofort die Tagesordnung und alle schriftlichen Sitzungsunterlagen unverzüglich erhalten.“

Die Beantwortung dieser Fragen soll gemäß dem Auftrag vom 4.6.2019 „den teilweise bestehenden rechtlichen Unsicherheiten in Bezug auf die Zusammenarbeit und die Abgrenzung der Verantwortungsbereiche zwischen den Leitungsorganen begegnen“ und „für die künftige Zusammenarbeit zwischen den Organen verfassungsrechtliche Schlussfolgerungen ziehen“.

Für die Stellungnahme fasse ich die Fragen so zusammen:

1. Inwieweit sind die Zuständigkeiten des Landeskirchenrats durch Zuständigkeiten der Landessynode begrenzt?
2. Welche Befugnisse hat die Landessynode, um den Landeskirchenrat in der Ausübung seiner Zuständigkeiten rechtlich an bestimmte Vorgaben zu binden?
3. Inwiefern bindet die Aufgabe des Landeskirchenrats, für die Durchführung der Beschlüsse der Landessynode zu sorgen gemäß Art. 61 Abs. 1 Nr. 4 KVerf., ihn in der Ausübung seiner Zuständigkeiten?
4. Inwiefern beschränken Art. 5 Abs. 1 und Art. 54 Abs. 1 KVerf. die Leitungsorgane in der Ausübung ihrer Zuständigkeiten, indem sie sie zum „geschwisterlichen Gespräch“ und zum Zusammenwirken „in arbeitsteiliger Gemeinschaft und gegenseitiger Verantwortung“ verpflichten?
5. Hat das Präsidium der Landessynode einen Anspruch darauf, über die Tagesordnung und alle Sitzungsunterlagen des Landeskirchenrats unterrichtet zu werden?
6. Was ergibt sich aus der allgemeinen Bestimmung über die Landessynode in Art. 55 Abs. 1 KVerf. für ihr Verhältnis zum Landeskirchenrat?
7. Was ist für das künftige Zusammenwirken zwischen dem Landeskirchenrat und der Landessynode im Sinne der Kirchenverfassung zu empfehlen?

1. Inwieweit sind die Zuständigkeiten des Landeskirchenrats durch Zuständigkeiten der Landessynode begrenzt?

- a. Die Zuständigkeiten des Landeskirchenrats ergeben sich aus der Aufzählung in Art. 61 Abs. 1 KVerf. Sie **überschneiden** sich teilweise mit den Zuständigkeiten der Landessynode: Der Landeskirchenrat „trifft konzeptionelle Entscheidungen für die Entwicklung des kirchlichen Lebens und fördert die Wahrnehmung des Auftrags der Kirche in den verschiedenen Bereichen von Zeugnis und Dienst“ (Art. 61 Abs. 1 Nr. 1 KVerf.) – die Landessynode „trifft Grundsatzentscheidungen für Zeugnis und Dienst“ (Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 KVerf.). Der Landeskirchenrat „vertritt die Landeskirche nach außen“ (Art. 61 Abs. 1 Nr. 2 KVerf.) – die Landessynode „nimmt zu Fragen des kirchlichen und des öffentlichen Lebens Stellung“ (Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 KVerf.).
- b. Die übrigen ausdrücklich aufgezählten Zuständigkeiten des Landeskirchenrats nach Art. 61 Abs. 1 Nr. 3–5, 7 KVerf. und der Landessynode nach Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 2–5, 7–11 KVerf. lassen sich tatbestandlich schärfer voneinander abgrenzen. Für die Befugnis des Landeskirchenrats, dem Landeskirchenamt Grundsätze und Richtlinien zu geben (Art. 61 Abs. 1 Nr. 6 KVerf.), und die der Landessynode, dem Landeskirchenamt Aufträge zu erteilen (Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 KVerf.) ergibt sich das Verhältnis insoweit, als sich „Grundsätze und Richtlinien“ mit „Aufträgen“ überschneiden können, aus der Befugnis der Landessynode, wie dem Landeskirchenamt auch dem Landeskirchenrat Aufträge zu erteilen (gemäß demselben Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 KVerf.).
- c. Für Überschneidungen unterstellt Art. 55 Abs. 2 S. 1 KVerf. die Zuständigkeit der Landessynode allgemein einem **Vorbehalt zugunsten der Zuständigkeit des Landeskirchenrats**: „Die Landessynode berät und beschließt über alle Angelegenheiten im Rahmen der Zuständigkeit der Landeskirche, soweit nicht die Zuständigkeit des Landeskirchenrates [...] begründet ist.“ Dieser Vorbehalt begrenzt die Zuständigkeiten der Landessynode durch solche des Landeskirchenrats, nicht umgekehrt.
- d. Gleichwohl müssen die Zuständigkeiten des Landeskirchenrats in Art. 61 Abs. 1 KVerf. im Wege einer systematischen Auslegung auch mit **Rücksicht auf die Zuständigkeiten der Landessynode** bestimmt werden. Sie werden in Art. 55 Abs. 2 S. 2

KVerf. von der Verfassung selbst als Beispiele („insbesondere“) für Aufgaben aufgezählt, für die insoweit „nicht die Zuständigkeit des Landeskirchenrates [...] begründet ist“.

- aa. Nimmt also die Landessynode eine bestimmte Angelegenheit ausdrücklich als Gegenstand einer „Grundsatzentscheidung für Zeugnis und Dienst“ (Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 KVerf.) in Anspruch, kann der Landeskirchenrat dies nicht aus der Zuständigkeit der Landessynode verdrängen, indem er selbst über dieselbe Angelegenheit eine „konzeptionelle Entscheidung für die Entwicklung des kirchlichen Lebens“ (Art. 61 Abs. 1 Nr. 1 KVerf.) zu treffen unternimmt.
- bb. Die Aufgabe des Landeskirchenrats, die Landeskirche nach außen zu vertreten (Art. 61 Abs. 1 Nr. 2 KVerf.), umfaßt in einem allgemeinen Sinn die Vertretung der Landeskirche in der Öffentlichkeit. Sie ist nicht etwa auf die rechtliche Vertretung beschränkt. Das bestätigt der Vorbehalt in derselben Norm, nach dem die Zuordnung der rechtlichen Vertretung der Landeskirche zu den Zuständigkeiten des Landeskirchenamts in Art. 63 Abs. 2 Nr. 3 KVerf. ausdrücklich unberührt bleibt. Ebenso unberührt bleibt aber im systematischen Verhältnis zu Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 KVerf. auch die Zuständigkeit der Landessynode für Stellungnahmen „zu Fragen des kirchlichen und des öffentlichen Lebens“.
- e. Entsprechend diesem Verhältnis ist der allgemeine Zuständigkeitvorbehalt in Art. 55 Abs. 2 S. 1 KVerf. dahin zu verstehen, daß die Landessynode über alle Angelegenheiten im Rahmen der Zuständigkeit der Landeskirche beraten und beschließen kann, soweit dafür nicht eine *ausschließliche* Zuständigkeit des Landeskirchenrats begründet ist. Das ist im aufgezeigten Überschneidungsbereich der Aufgaben nach Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 und Art. 61 Abs. 1 Nr. 1–2 KVerf. nicht der Fall: Die Aufgaben des Landeskirchenrats nach Art. 61 Abs. 1 Nr. 1–2 KVerf. begründen keine ausschließlichen Zuständigkeiten im Verhältnis zur Landessynode und verdrängen somit deren Zuständigkeiten nicht. Umgekehrt begrenzen auch die Zuständigkeiten der Landessynode nach Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 KVerf. nicht die Zuständigkeiten des Landeskirchenrats nach Art. 61 Abs. 1 Nr. 1–2 KVerf.

f. Daraus ergibt sich **im Überschneidungsbereich** der Aufgaben nach Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 und Art. 61 Abs. 1 Nr. 1–2 KVerf. eine **parallele Zuständigkeit** beider Organe nebeneinander. Damit eröffnet die Verfassung einen Raum kirchenpolitischer Gestaltung und Dynamik, der von beiden Organen nach der eigenen Auffassung von ihrer Verantwortung, ihrem Vermögen zu repräsentativer Willensbildung und ihren spezifischen Handlungsmöglichkeiten gefüllt werden kann. Auf eine rechtsbegriffliche Aufteilung der Gegenstände oder Formen der Aufgabenwahrnehmung in Grundsatzentscheidungen und Impulsen für Zeugnis und Dienst, konzeptionellen Entscheidungen für die Entwicklung des kirchlichen Lebens, Stellungnahmen zu Fragen des kirchlichen und des öffentlichen Lebens und der Vertretung der Kirche in der Öffentlichkeit auf die Landessynode einerseits, den Landeskirchenrat andererseits läßt es die Verfassung nicht ankommen. Wo sie im Fall einer Konkurrenz beider Organe in derselben Angelegenheit das Zusammenwirken beider Zuständigkeiten nicht durch rechtliche Bindungen bei der Aufgabenwahrnehmung determiniert (darauf richten sich die weiteren Fragen), überläßt sie es der insoweit freien Gestaltung des eigenen Handelns. Sie versucht es jedenfalls nicht in einem gegenseitigen Ausschließlichkeitsverhältnis der Zuständigkeiten einzufangen.

2. Welche Befugnisse hat die Landessynode, um den Landeskirchenrat in der Ausübung seiner Zuständigkeiten rechtlich an bestimmte Vorgaben zu binden?

Eine rechtliche Bindung des Landeskirchenrats an den Willen der Landessynode besteht nur nach Maßgabe entsprechender Befugnisse der Landessynode aus der Kirchenverfassung.

a. Das stärkste und der Landessynode vorbehaltene Mittel zur rechtlichen Bindung des Landeskirchenrats ist der Erlass eines **Kirchengesetzes** (Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 KVerf.). Die Bindung des Landeskirchenrats an Kirchengesetze spricht die Verfassung nicht besonders aus, sie ergibt sich aus dem Begriff des Kirchengesetzes in Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 und Art. 80 f. KVerf. Die Landessynode kann Kirchengesetze unabhängig von der Zustimmung des Landeskirchenrats beschließen: Vorlagen können von zehn Synodalen eingebracht werden (Art. 81 Abs. 1 S. 1–2 KVerf.); der Landeskirchenrat kann dazu Stellung nehmen (Art. 81 Abs. 1 S. 3 KVerf.), sie aber nicht aufhal-

ten. Gemäß Art. 80 Abs. 1 S. 2 KVerf. sind Kirchengesetze über alle Gegenstände zulässig, die in der Zuständigkeit der Landeskirche liegen (Art. 53 Abs. 2, Art. 55 Abs. 2 S. 1 KVerf.). Davon sind folglich auch alle Gegenstände der Zuständigkeit des Landeskirchenrats umfaßt. Allerdings verlangt die Handlungsform des Kirchengesetzes, daß die getroffenen Regelungen abstrakt-generell gefaßt sind. Für den Erlaß einer konkret-individuellen Regelung – etwa einer Einzelweisung gegenüber dem Landeskirchenrat – steht die Form eines Kirchengesetzes nicht zur Verfügung. Im übrigen muß ein einfaches Kirchengesetz die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über den Landeskirchenrat mit seinen Aufgaben und Befugnissen wahren. In diesem Rahmen aber kann die Landessynode dem Landeskirchenrat durch Kirchengesetz in grundsätzlich allen Angelegenheiten Vorschriften machen und ihn insoweit in der Ausübung seiner Zuständigkeiten rechtlich binden.

- b. Ein Unterfall davon ist die Bindung des Landeskirchenrats an den von der Landessynode beschlossenen Haushalt (Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 3, Art. 80 Abs. 1 S. 1 Nr. 8, Art. 87 Abs. 2 S. 1 KVerf.).
- c. Ferner ist der Landeskirchenrat an die gemäß Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 5 KVerf. von der Landessynode beschlossenen Grundsätze der Stellenplanung für die Pfarrer und weiteren Mitarbeiter im Verkündigungsdienst gebunden.
- d. Gemäß Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 KVerf. kann die Landessynode dem Landeskirchenrat **Aufträge** erteilen. Wie weit eine solche Befugnis reicht, um den Landeskirchenrat rechtlich zu binden, ist in der kirchenverfassungsrechtlichen Theorie und Praxis noch wenig beleuchtet und geübt. Die Auslegung hat das systematische Verhältnis dieser Befugnis zur Stellung der Leitungsorgane im übrigen zu beachten. Danach läßt sich annäherungsweise sagen:

Erteilt die Landessynode dem Landeskirchenrat einen rechtmäßigen Auftrag, ist der Landeskirchenrat verpflichtet, ihn auszuführen. Bei der Erteilung von Aufträgen ist die Landessynode an das geltende Recht gebunden, insbesondere an die Verfassung und die Kirchengesetze. Die Landessynode dürfte mit Aufträgen nicht die Funktionen, Aufgaben und Befugnisse der Leitungsorgane verschieben, die die Verfassung vorsieht. Aufträge können nur ein konkretes Handeln im Einzelfall zum Gegenstand ha-

ben, keine abstrakt-generellen Regelungen; für diese ist die Form eines Kirchengesetzes erforderlich. Ein rechtswidriger Auftrag ist für den Landeskirchenrat unverbindlich. Ein Auftrag kann den Landeskirchenrat zum Handeln mit einem bestimmten Ziel auffordern. In der Regel läßt ein Auftrag – im Unterschied zu einer Weisung – dem Beauftragten ein eigenes Urteil über die Rechtmäßigkeit des Ziels und des Handelns, mit dem es erreicht werden soll, ferner ein Ermessen über die Wahl zweckmäßiger Mittel.

- e. Die Aufgabe der Landessynode nach Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 KVerf., **Grundsatzentscheidungen für Zeugnis und Dienst** zu treffen, impliziert die Verbindlichkeit der so getroffenen Entscheidungen. Das unterscheidet Entscheidungen von Empfehlungen. Allerdings können solche Grundsatzentscheidungen nicht an die Stelle eines Kirchengesetzes nach Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 2, Art. 80 f. KVerf. treten, dem die abstrakt-generelle Regelung kirchlichen Handelns grundsätzlich vorbehalten bleiben muß. Grundsatzentscheidungen sind auf „Grundsätze“ für Zeugnis und Dienst beschränkt. Sie haben vor allem eine vorbereitende Funktion für das weitere kirchliche Handeln. In diesem weiteren Handeln ist der Landeskirchenrat an die Grundsatzentscheidungen der Landessynode gebunden. Gebunden ist der Landeskirchenrat hierdurch nur an getroffene Entscheidungen. Aus der Ablehnung von Vorlagen über solche Entscheidungen folgt keine rechtliche Bindung nach Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 KVerf.
- f. Die **Stellungnahmen** der Landessynode zu Fragen des kirchlichen und des öffentlichen Lebens nach Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 KVerf. sind rechtlich unverbindlich.
- g. Die aufgezeigten Bindungen des Landeskirchenrats an Entscheidungen der Landessynode fügen sich **nicht zu einem hierarchischen Vorrang** der Landessynode vor dem Landeskirchenrat zusammen. Die allgemeine Aufgabenbestimmung für die Landessynode in Art. 55 Abs. 1 KVerf. hält sichtlich Abstand von einem Synodenmonismus, aus dem die Leitungsbefugnisse aller übrigen Leitungsorgane nur abgeleitet wären. Der Landeskirchenrat hat eine eigene, nicht (jedenfalls nicht ausschließlich) aus der Landessynode abgeleitete Funktion im Gefüge der Leitungsorgane. Außerhalb der durch die Befugnisse der Landessynode gegebenen rechtlichen Bindungen handelt der

Landeskirchenrat grundsätzlich unabhängig von der Willensbildung in der Landessynode.

3. Inwiefern bindet die Aufgabe des Landeskirchenrats, für die Durchführung der Beschlüsse der Landessynode zu sorgen gemäß Art. 61 Abs. 1 Nr. 4 KVerf., ihn in der Ausübung seiner Zuständigkeiten?

Gemäß Art. 61 Abs. 1 Nr. 4 KVerf. ist es dem Landeskirchenrat aufgegeben, für die **Durchführung der Beschlüsse der Landessynode** zu sorgen. Der Inhalt der daraus folgenden Pflicht des Landeskirchenrats bestimmt sich nach dem Inhalt des Beschlusses. Die synodale Willensbildung, die zum Beschluß geführt hat, kann für das Verständnis des Beschlußinhalts von Bedeutung sein. So kann der Inhalt von Vorlagen, der keinen oder nur erheblich veränderten Eingang in den schließlich gefaßten Beschluß gefunden hat, unter Umständen darauf schließen lassen, was mit dem Beschluß nicht gemeint ist. Die Ablehnung einer bestimmten Antragsfassung erhebt aber nicht das Gegenteil des Antrags zum Inhalt des Beschlusses. Wenn also der Landeskirchenrat in einer Weise handelt, die sich die Landessynode in einem Beschluß über eine entsprechende Vorlage vorher nicht zueigen gemacht hat, verstößt das nur dann gegen die Pflicht zur Durchführung dieses Beschlusses, wenn der dem entgegenstehende Wille ausdrücklich zum Inhalt des Beschlusses geworden ist.

4. Inwiefern beschränken Art. 5 Abs. 1 und Art. 54 Abs. 1 KVerf. die Leitungsorgane in der Ausübung ihrer Zuständigkeiten, indem sie sie zum „geschwisterlichen Gespräch“ und zum Zusammenwirken „in arbeitsteiliger Gemeinschaft und gegenseitiger Verantwortung“ verpflichten?

- a. Die in neueren evangelischen Kirchenverfassungen üblich gewordene Bestimmung, daß die Leitungsorgane „in arbeitsteiliger Gemeinschaft und gegenseitiger Verantwortung“ zusammenwirken, hat zunächst zwei abgrenzende Aussagerichtungen: Zum einen enthält sie eine **Absage an ein hierarchisches Verhältnis** zwischen den Leitungsorganen, insbesondere an einen gleichsam monarchischen Vorrang des Landesbischofs oder der Landessynode, an einen episkopalen oder synodalen Absolutismus; demgegenüber steht die „arbeitsteilige Gemeinschaft“ und „gegenseitige Verantwortung“ für einen prinzipiellen Gleichrang der Leitungsorgane. Zum anderen soll

sie das Verhältnis der Leitungsorgane zueinander **von einem Muster der Gewaltenteilung lösen**, in dem es darum ginge, eine Konkurrenz um die Macht zu regulieren und dazu die Führungsansprüche der Leitungsorgane gegeneinander auszuspielen; demgegenüber ist sie auf die strukturellen Bedingungen eines Handelns im gemeinsamen Interesse am Auftrag der Kirche ausgerichtet, das rechtlich geordnet ist, sich den verschiedenen Legitimationsmerkmalen der Organe zurechnen läßt und effektiv zu sein verspricht. Die Zielvorstellung, die die Verpflichtung zum Zusammenwirken den Leitungsorganen vorgibt, richtet sie auf die **Einheit des kirchlichen Auftrags** aus, dem alle kirchliche Leitung dient und als dessen Auslegung jedes Leitungsorgan nicht nur das eigene Verständnis vom Auftrag der Kirche, sondern auch das möglicherweise abweichende Verständnis der anderen Leitungsorgane wahrnehmen und mitbedenken soll. Dieser konziliare Modus der kirchlichen Leitung klingt allgemein in Art. 5 Abs. 1 S. 1 KVerf. an, wonach sie auf allen Ebenen „im Hören auf Gottes Wort, in der Verantwortung gegenüber Gott und im geschwisterlichen Gespräch“ geschieht.

- b. Mit diesen inhaltlich offenen und appellativen Aussagen sind Art. 5 Abs. 1 S. 1 und Art. 54 Abs. 1 KVerf. Leit- und **Programmsätze** der kirchlichen Leitung. Sie sind nicht darauf gerichtet, selbständige Rechtsfolgen für das Verhältnis der Leitungsorgane zu setzen. Diese sind vielmehr aus den einzelnen Bestimmungen der Verfassung über ihre Aufgaben und Befugnisse abzuleiten. Erst in deren Auslegung entfalten Art. 5 Abs. 1 S. 1 und Art. 54 Abs. 1 KVerf. eine mittelbare normative Wirkung.
- c. Die Beschreibung des Verhältnisses zwischen den Leitungsorganen mit dem Stichwort der „**Organintegration**“ steht für ihre personelle Verschränkung, gibt aber keine unmittelbar darüber hinausgehende Auskunft über ihre „arbeitsteilige Gemeinschaft und gegenseitige Verantwortung“.

Das Stichwort der „Organintegration“ verdankt sich vermutlich der Konsultation zum Verfassungsentwurf am 12. Januar 2008. Es meint die personelle Integration des Kollegiums des Landeskirchenamts in den Landeskirchenrat (heute Art. 62 Abs. 1 Nr. 3 und Nr. 1 KVerf., vgl. Art. 64 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 KVerf.) und die Integration des Landeskirchenrats in die Landessynode (in gegenüber dem Entwurf abgemilderter

Form übernommen in Art. 57 Abs. 1 Nr. 1–4, Abs. 4 KVerf., vgl. Art. 62 Abs. 1 Nr. 1–3, 6 KVerf.).

Die Aufgabenverteilung zwischen diesen Organen ist nicht ein zusätzliches Merkmal der Organintegration, sondern bildet den Zusammenhang für ihren Sinn: An grundsätzlichen Entscheidungen sollen die mitwirken, die auch für deren Verwirklichung verantwortlich sind. So sollen die Mitglieder des Landeskirchenrats in den Beratungen der Landessynode zum einen ihre Kenntnisse und Erfahrungen aus der Wahrnehmung der Aufgaben des Landeskirchenrats und des Landeskirchenamts unmittelbar zu Gehör bringen und zu bedenken geben können. Zum anderen soll die Willensbildung der Landessynode den Mitgliedern des Landeskirchenrats aus eigener Teilnahme vertraut sein, damit sich die Willensbildung im Landeskirchenrat nicht davon entfremdet, weil sie damit vermeintlich nichts zu tun habe.

Dieser Gedanke kann aber nicht zu einer Bindung der Mitglieder des Landeskirchenrats an das mehrheitliche Meinungsbild in der Landessynode gesteigert werden, gleich ob die Mitglieder des Landeskirchenrats nur mit Rede- und Antragsrecht (Art. 57 Abs. 4 S. 1 KVerf.) oder stimmberechtigt (Art. 57 Abs. 1 Nr. 1–4 KVerf., Art. 62 Abs. 1 Nr. 4–5 KVerf.) daran beteiligt waren.

- d. Zum Verhältnis der Leitungsorgane nach Art. 54 Abs. 1 KVerf. gehört auch die ungeschriebene Pflicht zur **Organtreue**. Sie ist sonst in der Auslegung der staatlichen Verfassung für das Verhältnis der Verfassungsorgane zueinander entwickelt worden, bildet aber auch ein Merkmal der Rechtsbeziehungen zwischen kirchlichen Leitungsorganen nach der Kirchenverfassung. Wie zur staatlichen Verfassung ist es eine Frage der rechtlichen Konstruktion, ob die Pflicht zur Organtreue selbst ein Rechtsverhältnis zwischen Leitungsorganen begründet oder nur akzessorisch innerhalb eines anderweitig begründeten konkreten Rechtsverhältnisses wirkt. Gegenüber besonderen Pflichten aus dem Rechtsverhältnis zum anderen Organ ist sie subsidiär.

Inhalt der Pflicht zur Organtreue ist es, bei der Ausübung der eigenen Organkompetenzen auf das andere Organ Rücksicht zu nehmen. Die Pflicht zur Organtreue beschränkt somit nicht die Kompetenzen, sondern nur deren Ausübung. Sie steht einem Handeln entgegen, das dem anderen Organ die Ausübung seiner Kompetenzen unnötig

erschwert. Sie gebietet damit nicht, sich der Haltung des anderen Organs zu einer bestimmten Sachfrage anzupassen oder von der Ausübung der eigenen Kompetenz abzusehen. Die gebotene Rücksichtnahme richtet sich vor allem auf eine Verfahrensweise, die die Störung der Funktionsfähigkeit des anderen Organs nach Möglichkeit vermeidet.

5. Hat das Präsidium der Landessynode einen Anspruch darauf, über die Tagesordnung und alle Sitzungsunterlagen des Landeskirchenrats unterrichtet zu werden?

- a. Gemäß Art. 55 Abs. 2 S. 2 Nr. 6 KVerf. nimmt die Landessynode Berichte des Landesbischofs, des Landeskirchenrats und des Landeskirchenamts entgegen. Dem steht die Pflicht der genannten Organe gegenüber, der Landessynode entsprechend Bericht zu erstatten. Die Landessynode kann grundsätzlich auch verlangen, daß der Landeskirchenrat in seinem Bericht über bestimmte Gegenstände Auskunft gibt. Freilich dürften die Tagesordnung und die Unterlagen zu künftigen Sitzungen des Landeskirchenrats aufgrund der zeitlichen Abfolge der Synodentagungen einerseits, der Sitzungen des Landeskirchenrats andererseits in aller Regel nicht dazu geeignet sein, zum Gegenstand eines Berichtes gegenüber der Landessynode gemacht zu werden.
- b. Für eine gesondertes Recht der Landessynode oder ihres Präsidiums auf eine Unterrichtung über die Sitzungen des Landeskirchenrats gibt es keinen Bedarf. Gemäß Art. 62 Abs. 1 Nr. 4 KVerf. ist der Präses der Landessynode kraft Amtes Mitglied des Landeskirchenrats. Als solches hat er unmittelbaren Zugang zu den Tagesordnungen und Unterlagen für die Sitzungen des Landeskirchenrats. Es ist Sache der Geschäftsordnung innerhalb des Präsidiums der Landessynode, daß diese Informationen auch die anderen Mitglieder des Präsidiums erreichen. Der Präses der Landessynode ist auch nicht etwa durch eine Verschwiegenheitspflicht daran gehindert, diese Informationen im Präsidium mitzuteilen, soweit sie für die Aufgaben des Präsidiums der Landessynode von Belang sind. Sollten einzelne Informationen in den Unterlagen der Vertraulichkeit unterliegen – etwa zu Personalien –, sind die Mitglieder des Präsidiums in die Pflicht einbezogen, diese Vertraulichkeit zu wahren.

6. Was ergibt sich aus der allgemeinen Bestimmung über die Landessynode in Art. 55 Abs. 1 KVerf. für ihr Verhältnis zum Landeskirchenrat?

- a. Art. 55 Abs. 1 S. 1 KVerf. beschreibt die Landessynode in ihrer Funktion, „die Einheit und Vielfalt der Gemeinden, Kirchenkreise, Dienste, Einrichtungen und Werke im Bereich der Landeskirche“ zu „verkörpern“. Dieser Satz schlägt eine Brücke von der kirchenleitenden Stellung der Landessynode zu ihrer Zusammensetzung nach Art. 57 Abs. 1 KVerf. Dort spiegelt sich nicht einfach die Aufzählung in Art. 55 Abs. 1 S. 1 KVerf. in einem entsprechenden Mandateproporz wider, sondern alle Synodenmandate dienen wiederum in ihrer Vielfalt gemeinsam der **Repräsentation der Einheit und Vielfalt der Kirche**, einschließlich derer, die die anderen Leitungsorgane mit der Landessynode verbinden.
- b. Art. 55 Abs. 1 S. 2 KVerf. greift diese Repräsentationsfunktion der Landessynode nochmals über ihre Berufung „zur **gemeinsamen Willensbildung**“ auf. Die Kennzeichnung als „gemeinsame“ Willensbildung läßt anklingen, daß Gegenstand der Repräsentation nicht die Summe oder Agglomeration der – selbstverständlich darin legitim wirksamen – partikularen Interessen, Vorstellungen, Meinungen und Stimmungen ist, sondern die gemeinschaftliche Verständigung über das, was dem Auftrag der Kirche (Präambel Abs. 7, Art. 2, Art. 53 Abs. 2 S. 1, Art. 58 Abs. 1–2 KVerf.) dient. „Willensbildung“ bedeutet, daß die Landessynode nicht bloß unverbindlich Meinungen austauschen soll, sondern Entscheidungen zu treffen hat. Über das Verhältnis der Landessynode zu den anderen Leitungsorganen sagt diese Berufung „zur gemeinsamen Willensbildung“ selbst nichts weiteres aus; es bleibt durch die jeweils geregelten Aufgaben und Befugnisse bestimmt, in deren Rahmen die Landessynode ihre „gemeinsame Willensbildung“ auch gegenüber den anderen Landesorganen zur Geltung bringen kann.
- c. In demselben Rahmen steht die Bezeichnung der Landessynode als „**Sachwalterin aller der Landeskirche zustehenden Rechte**“, die Art. 55 Abs. 1 S. 2 KVerf. ihrer Berufung zur gemeinsamen Willensbildung an die Seite stellt.

Die Formulierung pflegt einen historischen Anklang an die erste Phase evangelischer Kirchenverfassungsbildung nach dem Ende des landesherrlichen Kirchenregiments.

Dort markieren solche Programmsätze die Überleitung der summepiskopalen Rechte des Monarchen auf die erst mit der Weimarer Verfassung von 1919 ganz eigenständig gewordene Organisation der Kirche, in der nunmehr „alle“ Rechte der Kirche vereinigt waren. Die Stellung der Landessynode setzte sich hierbei wohl weniger von der Konkurrenz anderer kirchenleitender Organe um die Rechte der Kirche als vom kirchlichen Konstitutionalismus und seiner Verbindung von synodaler und eben monarchisch-summepiskopaler Legitimation ab, was auch die Anlehnung an die Legitimation der Staatsgewalt nahelegen mochte, wie sie ihrerseits von monarchischen Prärogativen enthoben, ganz auf das Prinzip der Volkssouveränität gestellt und wesentlich im Parlament verkörpert war.

Eine entsprechende Hervorhebung der Landessynode in der Kirchenverfassung ist in der weiteren Entwicklung der evangelischen Kirchenverfassung eine historische Reverenz geblieben. Sie ist nicht zur Grundlage eines verfassungsrechtlichen Vorrangs der Synoden vor anderen kirchenleitenden Organen geworden. Das gilt auch insoweit, als sie sich mit den kirchenverfassungsrechtlichen Ausdrucksformen des Prinzips synodal-presbyterialer Kirchenleitung berühren kann. Danach ist die Konstitution kirchlicher Leitungsverantwortung stets an eine synodale Willensbildung gebunden, von der Entscheidung über die Verteilung der Leitungskompetenzen in der synodal änderbaren Kirchenverfassung bis hin zur Besetzung der Leitungsorgane durch synodale Wahl. Diese umfassende Verantwortung der Landessynode für die Leitung der Kirche findet aber nicht in einem allgemeinen, unspezifischen Vorrang vor anderen Leitungsorganen Gestalt, sondern in den durch die Kirchenverfassung geordneten Aufgaben und Befugnissen.

So nimmt die Landessynode auch als „Sachwalterin aller der Landeskirche zustehenden Rechte“ eine umfassende Verantwortung für das kirchliche Handeln wahr, indem sie ihre Aufgaben im Interesse „aller der Landeskirche zustehenden Rechte“ durch Gebrauch der ihr zur „Sachwaltung“ anvertrauten Befugnisse erfüllt. Einen diese überbietenden allgemeinen Vorrang der Landessynode, der dem Landeskirchenrat unspezifische Pflichten zur Rücksicht auf synodale Interpretationen kirchlicher Verantwortung auferlegte, begründet Art. 55 Abs. 1 KVerf. nicht.

7. Was ist für das künftige Zusammenwirken zwischen dem Landeskirchenrat und der Landessynode im Sinne der Kirchenverfassung zu empfehlen?

- a. Die Kirchenverfassung sieht für das Zusammenwirken zum einen bestimmte Handlungsformen vor, die auch rechtliche Verbindlichkeit erzeugen können. Es ist zu empfehlen, immer dann, wenn rechtliche Verbindlichkeit gesucht wird, von diesen Handlungsformen auch Gebrauch zu machen; entsprechend umgekehrt außerhalb solchen rechtlich verbindlichen Handelns – wo das Kirchengesetz schweigt, wo die Landessynode einen Auftrag nicht erteilt hat, eine Grundsatzentscheidung nicht getroffen hat oder keine Befugnis hat – keine rechtliche Verbindlichkeit zu erwarten.
- b. Die Kirchenverfassung läßt es nämlich zum anderen – aus guten Gründen – im übrigen darauf ankommen, daß beide Organe ihre Aufgaben im Rahmen ihrer rechtlichen Bindungen nach grundsätzlich freier Entscheidung letztlich im Sinne des Auftrags der Kirche wahrnehmen. Hierzu ist es zu empfehlen, den Auftrag der Kirche im Sinne der evangelischen Kirchenverfassung nicht als ein vorfindliches, autoritatives Leitungsprogramm zu begreifen, sondern mit einer theologischen Reflexion über das Verhältnis von Glaube und Werk zu vermitteln.
- c. Die Kirchenverfassung konzipiert das Zusammenwirken der beiden Organe nicht als eine verordnete Harmonie, die von keinem der beiden Organe gestört werden dürfte. Gegenseitige Verantwortung kennt auch den Modus der gegenseitigen Kritik. Die Berufung der Landessynode zur Beratung aller Angelegenheiten und zur gemeinsamen Willensbildung gemäß Art. 55 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 S. 1 KVerf. schließt Meinungsbildungsprozesse ein, in denen unterschiedliche Auffassungen über die Auslegung des kirchlichen Auftrags in der Landessynode und im Landeskirchenrat zur Sprache und zum Austrag kommen. Hier ist auch der Raum, um Einwendungen gegen Entscheidungen des Landeskirchenrats einerseits, ihre Beweggründe andererseits vorzubringen und zu besprechen. Hier ist ebenso Raum dafür, sich überzeugen zu lassen, Fehler einzugestehen, Gegenrede gelten zu lassen, bessere Vorsätze für das weitere Handeln mitzunehmen oder eine persönliche Überforderung zu erkennen. Ziel der Beratungen in der Landessynode ist eine gemeinschaftliche Verständigung über das, was als Auftrag der Kirche erkannt werden soll. Mit nicht aufgelösten Dissensen darüber ist zu

rechnen. Sie sind im Sinne der Kirchenverfassung kein Defekt, sondern gehören zu dem von ihr nach Zuständigkeiten und Verfahren äußerlich geordneten kirchlichen Verfassungsleben.

- d. Sollte einmal das Handeln eines kirchlichen Leitungsorgans auf Widerspruch stoßen, weil man es sich mit dem Auftrag der Kirche zu einfach macht, die Früchte jahrzehntelangen Nachdenkens über die Voraussetzungen und Formen eines theologisch sinnvoll verantwortbaren politischen Handelns der Kirche ignoriert, die Stimmung in den Gemeinden falsch einschätzt, die Erwägungen anderer Leitungsorgane übergeht, zu einfältig auf die Dynamik der Selbstbestätigung baut und mit alledem das Ansehen der Kirche in der Öffentlichkeit riskiert – so will die Kirchenverfassung das in den von ihr geregelten Verhältnissen zwischen den Leitungsorganen aussprechbar machen. So ein Handeln ist aber nicht allein deswegen verfassungswidrig.



(Professor Dr. Michael Germann)