

Evangelische Kirchen zwischen Kooperation, Föderation und Fusion

Fünf Thesen über die Zusammenarbeit und das Zusammengehen von Landeskirchen aus
kirchenrechtlicher und staatskirchenrechtlicher Sicht*

Hans Michael Heinig

These 1: Das evangelische Kirchenrecht wird maßgeblich von den staatsrechtlichen Debatten der jeweiligen Zeit geprägt.

Staat und Kirche sind in Deutschland zwar getrennt. „Es besteht keine Staatskirche“, heißt es in Art. 137 I WRV (Weimarer Reichsverfassung), der durch Art. 140 GG in das Grundgesetz inkorporiert wurde. Doch trotz der 1919 vollzogenen Trennung wirkt die gemeinsame Herkunft beider Verbandsformen – Staat und Kirche – bis heute nach. Das in den letzten Jahren formulierte Selbstverständnis der evangelischen Kirche als „intermediäre Organisation der Zivilgesellschaft“¹ kann ihre Jahrhunderte alte Prägung als Teil des staatlichen Verwaltungsaufbaus bzw. später als staatsanaloge Körperschaft nicht vergessen machen.

Diese Staatsimprägung der evangelischen Kirche zeigt sich etwa daran, dass die kirchlichen Debatten über Rechts- und Handlungsformen, Verwaltungsaufbau und territorialen Zuschnitt im Großen und Kleinen entscheidend durch das öffentliche Recht der jeweiligen Zeit geprägt werden. Offensichtlich lässt keine verwaltungsrechtliche und verfassungstheoretische Debatte die Kirche unberührt. Waren es im Gefolge der Emanzipationsbewegungen der 1960er und 1970er Jahre die Schlagworte Demokratisierung, Partizipation und Grundrechte, die die kirchenrechtlichen Gemüter bewegten, sind es heute New Public Management, Outsourcing und Dienstrechtsreformen. Stets entwickelt sich die Kirchenverwaltung gleichsam im Windschatten der staatlichen Verwaltung.

Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht verwunderlich, dass im Zuge der Krise des deutschen Föderalismus und der Bestrebungen nach einer Reform des bundesstaatlichen Aufbaus in Deutschland auch das überkommene System der Landeskirchen und ihrer Verbände zunehmend in Frage gestellt wird. Auf der Kirchenebene bilden sich die entsprechenden bundestheoretischen und staatsrechtlichen Debatten getreulich ab: In Frage stehen der territoriale Zuschnitt, die angemessene, aus eigener Kraft generierte Finanzausstattung und der horizontale Finanzausgleich, die Kooperationsstrukturen zwischen den Landeseinheiten sowie ihre Beziehung zur Bundesebene. Die Argumente pro und contra einer Veränderung des Status quo sind ebenso weitgehend austauschbar: Effizienz vs. Identitätssicherung, Kostenersparnis vs.

* Workingpaper für die 1. Sitzung der Hannoveraner Initiative Evangelisches Kirchenrecht. Der Autor ist wissenschaftlicher Assistent an der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und Mitglied der Präsidialversammlung des Deutschen Evangelischen Kirchentages. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich des Staatskirchen- und Kirchenrechts, der Rechtsphilosophie und der Zukunftsfragen des Sozialstaates. Er war als Jurist u.a. im Brüsseler Büro der EKD, im Bundeskanzleramt und am Bundesverfassungsgericht tätig. Der Text wird zugleich im Deutschen Pfarrerblatt 2007 publiziert.

¹ Wolfgang Huber, Kirche in der Zeitenwende, Gütersloh 1999, S. 267 ff.

Kostenneutralität, Zukunftssicherung vs. Treue zur Vergangenheit, Bürgernähe vs. Bündelung der Kräfte etc.

These 2: Im Rahmen unbestritten notwendiger Debatten über die Neugliederung von Landeskirchen ist die Zeitgeistanfälligkeit der evangelischen Kirche in Fragen ihrer Organisation und Verwaltung selbstkritisch in Stellung zu bringen.

Das im Sommer 2006 der Öffentlichkeit vorgestellte Impulspapier des Rates der EKD „Kirche der Freiheit – Perspektiven für die evangelische Kirche in Deutschland im 21. Jahrhundert“ erweist sich – so bemerkens- und begrüßenswert es in vielerlei Hinsicht ist – als nicht ganz frei von der Affinität der kirchlichen für die staatlichen Strukturdebatten. Dies lässt sich besonders am sog. „elften Leuchtfeuer“ festmachen, das das Ziel ausgibt, bis zum Jahre 2030 „die Zahl der Gliedkirchen in der evangelischen Kirche so“ zu konzentrieren, dass „eine annähernd gleichstarke kirchenleitende Dienstleistung für alle Regionen in Deutschland ermöglicht und die Zukunftsfähigkeit der Kirche dadurch nachhaltig gefördert wird. Als politisch sinnvoller Ausgangspunkt für die zukünftige Zahl und Größe der Landeskirchen liegt die Orientierung an den Bundesländern (ohne die kleinen Länder) nahe.“²

Das Impulspapier beschreibt anschaulich, vor welch gravierenden Herausforderungen die evangelische Kirche in den nächsten 20 bis 30 Jahren stehen wird. Die Mitgliederentwicklung verändert sich so durchgreifend, dass die Kirche sich auf die Folgen (finanziell und strukturell) beizeiten einzustellen hat, wenn sie als prägnante Gestaltungskraft Zukunft haben will. Das Impulspapier unterbreitet hierzu eine Fülle zielführender Vorschläge. Auch der bisherige Bestand an landeskirchlichen Strukturen gehört in diesem Zusammenhang auf den Prüfstand.

Zugleich aber veranlasst das Papier im Detail zu kritischen Rückfragen. So ist es keineswegs selbstverständlich, dass sich eine Reform des territorialen Zuschnitts der Landeskirchen **vorrangig** an der Gliederung des Bundesstaates zu orientieren hat. Eine Deckung von Land und Landeskirche ist sicherlich in manchen Bereichen ausgesprochen praktisch – auf zahlreichen Politikfeldern, die die Tätigkeit der Kirche unmittelbar berühren, haben die Länder die Gesetzgebungskompetenz und die Ausführung von Gesetzen ist im Bundesstaat ohnehin in der Regel Ländersache (Art. 83 GG). Das Argument der Praktikabilität greift jedoch auch bei kleinen Ländern. Zudem spielen, soweit sich das unter Heranziehung der bisher spärlichen Erfahrungen prognostizieren lässt,³ bei der Neugliederung der Landeskirchen zahlreiche weitere Gesichtspunkte eine maßgebliche Rolle: Verbundenheit durch bestimmte Identitätsmomente, regionale Verteilung der Finanzkraft, unterschiedlicher institutioneller Problemdruck, persönliche Animositäten zwischen handelnden Akteuren, Bekenntnisfragen usw. Deshalb wird man bei der angemahnten Zusammenlegung von Landeskirchen in den Grenzen der Bundesländer nur „ein wichtiges Kriterium neben anderen“ zu sehen haben, wie es denn auch in den Erläuterungen des elften Leuchtfeuers heißt.⁴ Die anderen Einflussfaktoren bleiben jedoch in dem Papier unbenannt, die Orientierung an der politischen Geographie wird so unter der Hand doch nobilitiert. Polemisch zugespitzt: Hier findet eine evangelische Sehnsucht nach Staatsanalogie mit der Ökonomisierung des kirchlichen Verwaltungsdenkens aufs Trefflichste zusammen.⁵

² Rat der EKD, Kirche der Freiheit – Perspektiven für die evangelische Kirche in Deutschland im 21. Jahrhundert, Hannover 2006, S. 93.

³ Nach 1949 sind nur zwei Zusammenschlüsse zustande gekommen (die Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche und die Evangelische Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz).

⁴ Rat der EKD, Kirche der Freiheit – Perspektiven für die evangelische Kirche in Deutschland im 21. Jahrhundert, Hannover 2006, S. 95.

⁵ Auffällig ist auch der vorherrschende Unternehmensberater-Jargon, der ebenso die Diskussion um die staatliche Verwaltungsmodernisierung dominiert. Das modernistisch-technizistische „wording“ kann in seiner verfremdenden Wirkung gerade in kirchlichen Kontexten ausgesprochen sinnvoll sein. Es überwindet jedoch allzu behende sinnvolle funktionale Grenzen, wenn der heuristische Effekt der Verfremdung in einen normativen überschlägt. So wäre etwa zu fragen, ob die Aufgaben und Funktionen der Kirchenleitung im kirchenrechtlichen Sinne wirklich sinnvoll mit dem Begriff „Dienstleistung“ (ebenda, S. 93) erfasst werden? Zur Kirchenleitung näher etwa Burkhard

These 3: Kirchliche Organisationsfragen sind primär technisch-pragmatischer und kirchenpolitischer Natur, sie sind zugleich aber eingebettet und verwiesen auf den Auftrag der Kirche als Gemeinschaft der Glaubenden.

Die Tradition der reformatorischen Theologie erlaubt uns in Fragen kirchlicher Binnenorganisation per se eine gewisse theologische „Abrüstung“. Gemäß der reformatorischen Kerneinsicht findet der Mensch *solus Christus, sola gratia, solo verbo, sola fide* zu Gott.⁶ Die Kirche scheidet damit als heilsnotwendige Vermittlungsinstanz zwischen Gott und Mensch aus. Im Gefolge der Rechtfertigungslehre tritt deshalb das **Individuum** und seine Beziehung zu Gott in das Zentrum evangelischer Theologie, nicht die Kirche.

Hinzu kommt, dass der Zuschnitt der Landeskirchen Ergebnis historischer Prägung, mithin kontingent ist. Das landesherrliche Kirchenregiment im Gefolge der Reformation hat sich bis heute tief in die Landkarte des deutschen Protestantismus eingezeichnet.⁷ Die Genese des gegenwärtigen landeskirchlichen Zuschnitts entbehrt damit einer besonderen theologischen Fundierung.

Individualisierung und Kontingenz der gewordenen kirchlichen Strukturen führen dazu, dass die Frage nach dem Reformbedarf in der Kirche primär kirchenpolitisch und organisationstheoretisch beantwortet werden kann.

Zugleich aber ist daran zu erinnern, dass Organisationsfragen der Kirche auch in der Tradition des Protestantismus kein rein „weltlich Ding“ sind. Die Struktur der Kirche hat sich an ihrem Auftrag zu orientieren, ist auf diesen verpflichtet, also gerade nicht dem Belieben anheim gestellt. Die Barmer Theologische Erklärung bringt diesen Befund in These 3 markant zum Ausdruck:

„Die christliche Kirche ist die Gemeinde von Brüdern, in der Jesus Christus in Wort und Sakrament durch den Heiligen Geist als der Herr gegenwärtig handelt. Sie hat mit ihrem Glauben wie mit ihrem Herzen Gehorsam, mit ihrer Botschaft wie mit ihrer Ordnung mitten in der Welt der Sünde als die Kirche der begnadigten Sünder zu bezeugen, dass sie allein sein Eigentum ist, allein von seinem Trost und von seiner Weisung in Erwartung seiner Erscheinung lebt und leben möchte. *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*“ (Hervorhebung nur hier).

Die Modernität des Protestantismus beruht auf seiner Subjektzentrierung. Dieser starke Individualbezug macht die Kirche in der Tradition der Bekenntnisschriften aber als historisch konkret realisierte soziale Erscheinung nicht entbehrlich. Sie bleibt als „die Versammlung aller Gläubigen, bei welchen das Evangelium rein gepredigt und die heiligen Sakrament lauts des Evangelii gereicht werden“ (CA VII), eine Institution, die „sei und bleibe auf Erden ... bis an der Welt Ende“ (Schwabacher Artikel, 12). Auch der moderne Protestantismus steht der Kirche nicht gleichgültig gegenüber; Friedrich Daniel Schleiermacher hat die evangelische Subjektzentrierung in den „Reden über die Religion“ mit der Formel von der eigenen „Provinz im Gemüthe“⁸ markant zum Ausdruck gebracht, jedoch auch schon in diesem noch ganz unter dem Eindruck der Romantik stehenden Text betont, dass Religion auf Vergesellschaftung angelegt ist: „Ist die Religion einmal, so muß sie nothwendig auch gesellig sein: es liegt in der Natur des Menschen

Guntau/Rudolf Gebhard, Art. Kirchenleitung J/Th, in: Ev. Staatslexikon, Neuausgabe, Stuttgart 2006, Sp. 1173 ff. mit weiteren Nachweisen.

⁶ Eberhard Jüngel, Das Evangelium von der Rechtfertigung des Gottlosen als Zentrum des christlichen Glaubens, Tübingen 1998.

⁷ Die Pfadabhängigkeit, die aus den Notlösungen in der Reformationszeit folgte, zeigt sich bei allen nachfolgenden Bemühungen um eine größere Einigkeit im deutschen Protestantismus; vgl. Christoph Thiele, Einigungsbestrebungen im deutschen Protestantismus im 19. und 20. Jahrhundert, in: ZRG kan. Abt. 83 (2003), S. 532 ff.

⁸ Friedrich D. E. Schleiermacher, Über die Religion (1799), hrsg. v. Günther Meckenstock, Berlin u.a. 1999, S. 72.

nicht nur, sondern auch ganz vorzüglich in der ihrigen.“⁹ Nicht von ungefähr wurde Schleiermacher dann **der** moderne Kirchenvater des deutschen Protestantismus.

Aus evangelischer Sicht ist die Kirche also nicht etwa entbehrliches Beiwerk zur Pflege religiöser Innerlichkeit, sondern der zentrale Ort zur Feier der Sakramente und zur Begegnung mit dem Evangelium in der Gemeinschaft der Gläubigen. Die Struktur und Organisation der Kirche hat sich an dieser Funktion zu orientieren. Die Kirche ist in evangelischer Sicht weder profaner noch religiöser Selbstzweck. Luthers „*ecclesia semper reformanda*“ ist präskriptiv, nicht deskriptiv zu verstehen. Pragmatismus wie institutionelle Beharrungskräfte finden ihre Grenze in der Verpflichtung, die Funktionsfähigkeit der Kirche insgesamt zu sichern und zu effektivieren. Oder systemtheoretisch gesprochen: Die funktionale Systemlogik hat Vorrang vor der binnenfixierten Organisationslogik.

Damit ist in der Sache freilich noch keine Aussage für oder gegen ein bestimmtes Reformmodell getroffen, denn die introvertierte Organisationslogik spiegelt sich in Mehrebenensystemen sowohl darin, dass die höhere Ebene dazu neigt, Kompetenzen an sich zu ziehen als auch darin, dass Oligarchien unterer Ebenen in der Regel strukturkonservativ optieren. Beide Varianten zeichnen sich in kirchlichen Kontexten nun dadurch aus, dass sie a-theologisch sind und deshalb gerade keine sonderlich „guten“ Gründe darstellen.

These 4: Verstärkte Kooperationen, Konföderationen, Föderationen und Fusionen von Landeskirchen werden durch das evangelische Kirchenrecht angeleitet, nicht aber durchgreifend behindert.

Föderationen und Fusionen berühren die bestehenden Kirchenverfassungen und erfordern deshalb eine entsprechende Verfassungsänderung. Diesen entgegenstehende „Ewigkeitsgarantien“ für den Fortbestand eines bestimmten territorialen Zuschnitts oder der Landeskirchen selbst kennen die Kirchenverfassungen, anders als das Grundgesetz mit Art. 79 III GG, jedoch nicht.

Kooperationen können hingegen auch unterhalb der Ebene des Kirchenverfassungsrechts geregelt werden.¹⁰ Von den konkreten Bestimmungen der jeweiligen Landeskirche hängt dabei ab, für welche Formen landeskirchlicher Kooperation welche Art kirchenrechtlicher Grundlage erforderlich ist. Ein umfassender Gesetzesvorbehalt besteht insoweit nicht.

Die Grundordnungen von EKD und UEK bzw. die Verfassung der VELKD stehen einer verstärkten Kooperation, Konföderation, Föderation und Fusion von Landeskirchen nicht entgegen, gebieten diese jedoch auch nicht. Die Kirchenbünde sind auf eine Vertiefung der Zusammenarbeit angelegt, die grundsätzlich von einer Wahrung der Eigenständigkeit ausgeht, zugleich aber eine gefestigte und vertiefte Gemeinschaft unter den Gliedkirchen anstrebt. Kooperationen, Konföderationen, Föderationen und Fusionen dürften dieser Zielsetzung in der Regel dienen. Die Kirchenbünde sind ihrerseits an und durch ihre verfassungsrechtlichen Vorgaben gebunden.

Die EKD hat deshalb zwar nach Art. 21 II GO EKD ein (schwach ausgebildetes) formales Mitwirkungsrecht (Erfordernis des Benehmens) bei der Auflösung, Neubildung und dem Zusammenschluss von Gliedkirchen,¹¹ ist bei dessen Ausübung jedoch verpflichtet, der Grundbestimmung in Art. 1 GO EKD genüge zu tun.

Auch die Verfassung der VELKD oder die Grundordnung der UEK richten grundsätzlich keine besonderen Hürden auf, soweit Gliedkirchen der jeweiligen Bünde sich organisatorisch verschränken. Die beteiligten Landeskirchen sind aus Organtreupflichten zur Konsultation mit der Kirchenleitung der VELKD bzw. dem Präsidium der UEK verpflichtet, diese haben jedoch

⁹ Ebenda, S. 135.

¹⁰ Siehe auch Jörg Winter, Aufgabenfelder und Rechtsformen landeskirchlicher Kooperation, in: ZevKR 45 (2000), S. 341 ff.

¹¹ Artikel 21 (1) Gliedkirchen der Evangelischen Kirche in Deutschland sind die bestehenden Landes- und Provinzialkirchen. (2) Der Zusammenschluß, die Neubildung und die Auflösung von Gliedkirchen erfolgt im Benehmen mit der Evangelischen Kirche in Deutschland. Das gleiche gilt, wenn sich Gliedkirchen ohne Aufgabe ihres rechtlichen Bestandes innerhalb der Evangelischen Kirche in Deutschland zusammenschließen.

keine inhaltlichen Mitwirkungs- und Mitgestaltungsrechte. Im Falle einer Fusion greifen die generellen Regeln der Rechtsnachfolge, d.h. die neu entstandene juristische Person tritt in die Rechte und Pflichten der beteiligten Kirchen ein.

Problematisch erscheint hingegen die Förderung und Fusion von Landeskirchen unterschiedlichen Bekenntnisses. Die Mitgliedschaft in der VELKD etwa steht nach Art. 1 Verf. nur evangelisch-lutherischen Kirchen offen. Die Föderation evangelischer Kirchen in Mitteldeutschland hat das hieraus erwachsene Problem in eleganter Weise in § 4 III des Förderationsvertrages gelöst, indem die die Föderation bildenden Kirchen als juristische Personen erhalten bleiben:

„(3) Über den in Absatz 2 genannten Zeitpunkt hinaus bleiben die vertragschließenden Kirchen insbesondere zuständig

1. in Fragen des Bekenntnisses,
2. für die Bestellung der Bischöfe und Bischöfinnen sowie der Pröpste und Pröpstinnen bzw. der Visitatoren und Visitatorinnen,
3. für die Wahrnehmung ihrer Mitgliedschaften in der Union Evangelischer Kirchen in der EKD (UEK), in der Vereinigten Evangelisch-Lutherischen Kirche Deutschlands (VELKD) und im Lutherischen Weltbund (LWB).“

These 5: Staatskirchenrechtlich stellt die Kooperation, Konföderation, Föderation und Fusion von Landeskirchen eine Frage der freien Selbstordnung und -verwaltung im Sinne des Art. 137 III WRV dar. Der staatlichen Einflussnahme auf solche Prozesse sind aus Verfassungsgründen enge Grenzen gesetzt.

Fragen der Organisationsstruktur gehören zum Kernbereich der kirchlichen Selbstständigkeit in eigenen Angelegenheiten, die durch Art. 4 I, II GG und Art. 137 III WRV garantiert wird. Der religiös-weltanschaulich neutrale Staat hat sich in diesem Bereich nahezu jeder Einmischung zu enthalten. Konstellationen, in denen dem staatlichen Regelungsanliegen als „für alle geltendes Gesetz“ Vorrang einzuräumen ist, sind kaum ersichtlich.

Allerdings kann der Staat im Kontext des öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus ein Minimum an Rücksichtnahme in Form von Notifizierungsverfahren verlangen. Bilden evangelische Landeskirchen einem Verband, wird dieser nach Art. 137 V 3 WRV Körperschaft des öffentlichen Rechts. Nach dieser Vorschrift kam etwa der Konföderation der evangelischen Kirchen in Niedersachsen oder der EKD die öffentlich-rechtliche Rechtsform zu. Fusionieren hingegen mehrere Religionsgesellschaften, geht die öffentlich-rechtliche Rechtsform qua Organisationsgewalt der bisherigen Religionsgesellschaften auf die neu geschaffene Körperschaft über.

In vertraglichen Vereinbarungen zwischen Kirche und Staat wird die Organisationsgewalt häufig insoweit eingeschränkt, als die Neubildung öffentlich-rechtlicher juristischer Personen **innerhalb** einer Landeskirche der staatlichen Anerkennung bedürfen oder zumindest einer Mitteilung seitens der Kirche an die zuständige staatliche Behörde.¹² Solche staatlichen Mitwirkungsakte dienen der Rechtssicherheit, insbesondere der Sicherstellung einer ordnungsgemäßen vermögensmäßigen Vertretung und finden hierin ihre Rechtfertigung.¹³ Freilich ist der Staat auf eine reine Rechtsprüfung beschränkt. Eine Vetoposition oder ein politisches Ermessen wird ihm durch die Staatskirchenverträge nicht eingeräumt. Beides wäre ihm auch von der Verfassung her verwehrt (Art. 137 I WRV). Im Falle der Begründung öffentlich-rechtlicher juristischer Personen **zwischen** Landeskirchen greifen die staatskirchenvertraglich vereinbarten Beteiligungsrechte des Staates vom Wortlaut her nicht. Sie finden jedoch sinngemäß Anwendung. Im Übrigen gebieten

¹² Axel von Campenhausen/Heinrich de Wall, Staatskirchenrecht, München 2006, S. 140 mit weiteren Nennungen.

¹³ Zumal nach vorherrschender Meinung öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften und ihre öffentlich-rechtlichen Untergliederungen nicht insolvenzfähig sind – hierzu Hans Michael Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, Berlin 2003, S. 297 ff.

schon die üblichen Freundschaftsklauseln eine rechtzeitige Information und Konsultation staatlicher Stellen.

Auch die Fusion von Landeskirchen über politische Landesgrenzen hinweg wirft keine besonderen Probleme auf. Das skizzierte Verfahren ist in diesem Fall in beiden Ländern durchzuführen. Sinnvoll ist es dann, einen einheitlichen Sitz der Landeskirche festzulegen.¹⁴

Ausblick

Das evangelische Kirchenrecht, häufig Fundus zur Ausstaffierung von Bedenkenträgern aller Art, steht einer durchgreifenden Reform der bestehenden landeskirchlichen Strukturen nicht entgegen, sondern bietet einen hinreichend flexiblen Ordnungsrahmen für die in Zukunft erforderlichen Anpassungsleistungen. Auch das staatliche Recht lässt genügend Raum für die Vision einer „Kirche der Freiheit“ – wie immer diese im Detail aussehen mag. Die Zusammenarbeit und Zusammenlegung von Landeskirchen ist deshalb vor allem eine kirchenpolitische Frage, deren Beantwortung allerdings nicht in das Belieben der handelnden Akteure gestellt ist, sondern sich am Auftrag der Kirche gemäß CA VII zu orientieren hat. Starrsinnige Reformverweigerung wäre deshalb ebenso unevangelisch wie naive Zentralisierungseuphorie.

¹⁴ Hans-Peter Hübner, Die Föderation Evangelischer Kirchen in Mitteldeutschland, in: ZevKR 51 (2006), S. 3 (33).