

Staat und Fragen der kirchlichen Ämtervergabe

- Gernot Sydow, Limburg/Freiburg -

I. Die Ämterautonomie der Religionsgemeinschaften

1. Das überkommene Staatskirchenrecht: Mitwirkungs- und Kontrollrechte der weltlichen Obrigkeit
2. Die Weimarer Reichsverfassung von 1919: Trennung und Ämterautonomie
 - a) Institutionelle Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften
 - b) Verfassungsrechtliche Gewährleistung der Ämterautonomie
3. Abbau vertraglicher Mitwirkungsrechte des Staates bei der kirchlichen Ämterbesetzung
 - a) Der Vertrag als staatskirchenrechtliches Regelungsinstrument
 - b) Kapitelswahlrecht
 - c) „Politische Klauseln“ für die Bischofsernennung

II. Kirchliche Ämter innerhalb staatlicher Institutionen: Anstaltsseelsorge

1. Das Verhältnis von Staat und Religionsgemeinschaften als Kooperationsverhältnis
2. Zweck der Anstaltsseelsorge
3. Das Beispiel der Militärseelsorge
 - a) Berufung der Militärgeistlichen
 - b) Stellung der Militärgeistlichen

III. Resümee

Das Thema „Staat und Fragen der kirchlichen Ämtervergabe“ könnte mit dem Zitat eines einzigen Satzes des Verfassungsrechts erschöpfend behandelt werden: „Jede Religionsgemeinschaft verleiht ihre Ämter ohne Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinde.“¹ Es gibt demnach im deutschen Recht im Grundsatz keinerlei Mitwirkungs- oder Kontrollrechte des Staates bei der Besetzung von Ämtern der Religionsgemeinschaften.

Von diesem zentralen Ausgangspunkt aus kann der Vortrag zwei Dinge zeigen:

- o Zum einen ist die heute unbestrittene Ämterautonomie der Religionsgemeinschaften Ergebnis eines längeren historischen Prozesses, in dem frühere Mitwirkungsrechte des Staates immer weiter zurückgenommen wurden (I.).
- o Zum anderen garantiert die Verfassung den Religionsgemeinschaften nicht nur einen Freiraum eigenständigen Handelns in einer staatsfreien Sphäre. Sie ermöglicht es den Religionsgemeinschaften auch, innerhalb von staatlichen Institutionen wie dem Militär, den Gefängnissen, staatlichen Schulen

1 Art. 137 Abs. 3 S. 2 WRV, in das Grundgesetz als geltendes Verfassungsrecht übernommen durch Art. 140 GG.

und Universitäten zu wirken. Für diese Bereiche bestehen besondere Regelungen über die Besetzung kirchlicher Ämter in staatlichen Institutionen (II).

I. Die Ämterautonomie der Religionsgemeinschaften

1. Das überkommene Staatskirchenrecht: Mitwirkungs- und Kontrollrechte der weltlichen Obrigkeit

Das Religionsverfassungsrecht des Grundgesetzes beruht auf einer prinzipiellen Scheidung: einer „Scheidung in der Wurzel“² von weltlicher und geistlicher Macht, von Staat und Religionsgemeinschaften. Sie sichert einerseits die Eigenständigkeit und Freiheit der Religionsgemeinschaften von staatlicher Direktion und Kontrolle und andererseits die Unabhängigkeit staatlicher Verfahren und Entscheidungen von bindenden religiösen Vorgaben.

Demgegenüber orientierte sich das Staatskirchenrecht in Deutschland bis 1919 am Leitbild der konfessionellen Einheitlichkeit der Bevölkerung und der Einheit von Staat und Kirche. Diese Konzeption stand in einer langen christlichen Tradition seit der Spätantike, die die heute geläufige Unterscheidung von geistlicher und weltlicher Sphäre nicht kannte. Eine für lange Zeit prägende konkrete Gestalt hatten die staatskirchenrechtlichen Regelungen in der Zeit der Konfessionalisierung, also im 16. und 17. Jahrhundert gefunden.³

Seitdem bestanden innerhalb der einzelnen, konfessionell homogenen deutschen Territorien weitreichende Einwirkungs- und Kontrollrechte der weltlichen Obrigkeit über die Landeskirche: Kirchengesetze unterlagen dem staatlichen Placet, kirchliche Aktivitäten der staatlichen Kirchenaufsicht. Für die kirchlichen Ämter bestanden zahlreiche landesherrliche Nominations- und Präsentationsrechte,⁴ soweit nicht – noch weitergehend – ein geistlicher Amtsträger zugleich die Landesherrschaft oder der Landesherr als Landesbischof zugleich kirchliche Funktionen innehatte. In allem hatte sich insbesondere im protestantischen Bereich eine weltliche Mitverantwortung auch für die Wahrheit der kirchlichen Lehre, das Glaubenszeugnis und die rechte Gottesverehrung gezeigt,⁵ vielfach unter Berufung auf Röm. 13, 1-7.

Manche dieser staatlichen Mitwirkungsrechte wurden nach und nach, insbesondere zu Beginn des 19. Jahrhunderts, zurückgenommen, auch wenn es sich nicht um eine lineare Entwicklung hin zu größerer kirchlicher Autonomie handelt und vor allem der preußische Staat nach 1871 im sog. „Kulturkampf“ versucht hatte, das kirchliche Handeln staatlicher Kontrolle zu unterstellen: Damals wurden beispielsweise ein staatliches Kulturexamen als Voraussetzung für die Übernahme eines geistlichen Amtes eingeführt und die staatliche Schulaufsicht auch auf kirchliche Schulen erstreckt. Die Kulturkampfgesetze wurden 1878/1887 wieder aufgehoben. Die Weimarer Reichsverfassung von 1919 hat mit der tradierten Konzeption des Staatskirchenrechts endgültig gebrochen.

2 Geprägt von *Hollerbach*, VVDStRL 26 (1968), S. 57 ff. (62).

3 In historischer Perspektive *Heckel*, Vom Religionskonflikt zur Ausgleichsordnung, 2007, insb. S. 46 ff., *Walter*, Religionsverfassungsrecht, 2006, S. 96 ff., und *Uhle*, Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität, 2004, S. 269 ff.

4 *Heckel*, Vom Religionskonflikt zur Ausgleichsordnung, 2007, S. 39.

5 Für den reformierten Bereich eindrücklich herausgearbeitet von *Strohm*, Calvinismus und Recht – weltanschaulich-konfessionelle Aspekte im Werk reformierter Juristen in der Frühen Neuzeit, 2008 (zusammenfassend insb. S. 441 ff.); zur daraus resultierenden weltlich-obrigkeitlichen Durchsetzung von Konfessionseinheit *Angenendt*, Toleranz und Gewalt, 2007, S. 320 ff.

2. Die Weimarer Reichsverfassung von 1919: Trennung und Ämterautonomie

a) Institutionelle Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften

Die Weimarer Reichsverfassung von 1919 markiert mit der Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften und der Festlegung des Staates auf religiöse Neutralität endgültig eine deutliche Zäsur in der Entwicklung des deutschen Staatskirchenrechts. Leitprinzipien sind seitdem die Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften, staatliche Neutralität und kirchliche Freiheit und die Bereitschaft des Staates zur Kooperation mit den Religionsgemeinschaften. Staat und Religionsgemeinschaften sind in der Weise institutionell voneinander getrennt, dass die Verwaltung innerkirchlicher Angelegenheiten durch staatliche Organe, wie sie das landesherrliche Kirchenregiment prägte, ausgeschlossen ist.

Die Weimarer Reichsverfassung hat dieses staatskirchenrechtliche Modell einer Kooperation der organisatorisch getrennten Institutionen Staat und Religionsgemeinschaften in eine verfassungsrechtliche Form gegossen. Das Grundgesetz hat die staatskirchenrechtlichen Regelungen der Weimarer Reichsverfassung 1949 textlich unverändert übernommen und in den Verfassungstext inkorporiert.⁶

Danach können Religionsgemeinschaften den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erlangen, der prinzipiell allen Religionsgemeinschaften offensteht. Sie werden dadurch aber nicht in die Staatsorganisation eingegliedert, die kirchlichen Ämter werden nicht zu Staatsämtern.⁷ Vielmehr stellt der Körperschaftsstatus den Religionsgemeinschaften einen Organisationsrahmen bereit, der ihnen die Möglichkeit gibt, entsprechend ihrem Selbstverständnis eigene organisatorische Strukturen unabhängig von zivilrechtlichen Vorgaben oder anderen staatlichen Einflüssen zu entwickeln.⁸ Der Körperschaftsstatus wird durch einen konstitutiven Hoheitsakt des Staates begründet, für die katholischen Bistümer und evangelischen Landeskirchen meist in Form eines statusbegründenden Beschlusses der Landesregierung oder des zuständigen Ministers, in einigen Bundesländern in Form eines Landesgesetzes.⁹

Soweit also eine Religionsgemeinschaft den verfassungsrechtlich eröffneten Status als Körperschaft des öffentlichen Rechts beanspruchen will, bedarf die Errichtung der staatlichen Mitwirkung. Diese staatliche Mitwirkung beschränkt sich allerdings auf die Statusbegründung und die Prüfung der Voraussetzungen hierfür. Der Staat erhält weder eine inhaltliche Mitgestaltungsmöglichkeit noch Kontrollrechte über die Religionsgemeinschaften.

Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage sind insbesondere die beiden großen christlichen Konfessionen (römisch-katholische Bistümer und evangelische Landeskirchen jeweils mit ihren Untergliederungen, insbesondere den Kirchengemeinden) in Form von Körperschaften des öffentlichen Rechts organisiert, zudem die jüdische Religionsgemeinschaft. Der Körperschaftsstatus ist zudem einer ganzen

⁶ Art. 140 GG mit Inkorporation der Weimarer Kirchenartikel; zur ihrer Bedeutung BVerfGE 19, 206 (219) und 53, 366 (400), *Korioth*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 140 Rn. 8; zum Diskussionsverlauf im parlamentarischen Rat auch *Walter*, Religionsverfassungsrecht, 2006, S. 187 f.

⁷ Zur Bedeutung des Körperschaftsstatus *Walter*, Religionsverfassungsrecht, 2006, S. 546 ff., *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften, 2003, insb. S. 256 ff., *Classen*, Religionsrecht, 2006, S. 130 ff.

⁸ *Morlok*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz Kommentar, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 137 WRV, Rn. 78.

⁹ Gesetzesform in Bremen und Nordrhein-Westfalen; zum ganzen *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, 2003, S. 353 f., und – vor dem Hintergrund und im Vergleich zur Rechtslage in Österreich – *Wallner*, Die staatliche Anerkennung von Religionsgemeinschaften, 2007, S. 263 f. (zu Österreich S. 173 ff., 232 ff.).

Reihe kleinerer Religionsgemeinschaften verliehen worden, etwa den Zeugen Jehovas. Keinen Körperschaftsstatus hat der Islam bzw. islamische Gemeinschaften, weil sie nach ihrer eigenen Verfassung nicht das Maß an organisatorischer Verfestigung haben, das für die Verleihung erforderlich wäre (insb. genaue Führung des Mitgliederbestandes).

b) Verfassungsrechtliche Gewährleistung der Ämterautonomie

Das Grundgesetz von 1949 hat auch die Regelungen der Weimarer Reichsverfassung zur Ämterautonomie der Religionsgemeinschaften übernommen, die eine Konkretisierung und Folgerung aus der organisatorischen Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften sind. Danach gewährleistet die Verfassung den Religionsgemeinschaften das Recht, ihre Ämter ohne staatliche Mitwirkung zu verleihen.¹⁰ Entsprechende Bestimmungen finden sich in vielen Landesverfassungen und zahlreichen Konkordaten und Kirchenverträgen. Die Gewährleistungen beinhalten das Recht der Religionsgemeinschaft, die Rechtsstellung des Amtsträgers durch ein eigenes Dienstrecht zu normieren und dadurch auch das Amt näher auszugestalten. Art. 137 Abs. 3 S. 2 WRV umfasst somit als Einzelgewährleistungen die Entscheidung über Errichtung und rechtliche Ausgestaltung eines Amtes, die Entscheidung über die Voraussetzungen für die Übertragung des Amtes, die Eigenverantwortung für die Ausbildung der künftigen Amtsträger sowie schließlich die eigentliche Personalentscheidung und Übertragung des Amtes.

Kern dieser Gewährleistung ist die Ämterhoheit für das geistliche Amt¹¹ mit genuin religiöser Funktion. Nach der Rechtsprechung des BVerfG erfasst die Gewährleistung der Ämterhoheit darüber hinaus alle einer Religionsgemeinschaft zugeordneten Einrichtungen unabhängig von deren Rechtsform und alle Personalstellen, soweit die Amtsinhaber nach kirchlichem Selbstverständnis berufen sind, einen Teil des kirchlichen Auftrags wahrzunehmen und zu erfüllen.¹²

3. Abbau vertraglicher Mitwirkungsrechte des Staates bei der kirchlichen Ämterbesetzung

a) Der Vertrag als staatskirchenrechtliches Regelungsinstrument

Eine einseitige staatliche Mitwirkung bei der Verleihung kirchlicher Ämter war damit seit 1919 nicht mehr möglich. Den staatlichen Institutionen erschien es aber in den 1920er und 1930er Jahre noch als wünschenswert, bestimmte Mindestanforderungen an das Besetzungsverfahren und die Qualifikation der kirchlichen Amtsträger durchzusetzen und die Besetzung der Bischofsstühle in Ausnahmefällen wegen politischer Bedenken unterbinden zu können. Im Wege freier vertraglicher Vereinbarungen haben die evangelische und die katholische Kirche derartige Rechte dem Staat zugestanden, der im Gegenzug weitreichende Garantien für das kirchliche Wirken zugesichert hat. Die Verträge sind Ausdruck einer

¹⁰ Art. 140 GG i. V. m. Art. 137 Abs. 3 S. 2 WRV.

¹¹ Kirchenamt im Sinne des lateinischen *officium*, wie es für die Bischofsnennung in can. 377 CIC normiert ist, nicht etwa des durch Bischofsweihe erlangten, in can. 375 § 2, 379 CIC angesprochenen *episcopatus*; zur Unterscheidung *Bier*, in: Ludicke (Hg.), *Müsterischer Kommentar zum CIC*, can. 377 Rn. 3.

¹² BVerfGE 46, 73 (85 f.); 53, 366 (391); 57, 220 (242); 70, 138 (162); zustimmend *Ehlers*, in: Sachs (Hg.), *Grundgesetz*, 2007, Art. 137 WRV, Rn. 9; ablehnend *Classen*, *Religionsrecht*, 2006, S. 148.

beiderseitigen Rücksichtnahme auf die Interessen der anderen Vertragspartei und eines gemeinsamen Interesses an stärkerer Kooperation.¹³

Während derartige Verträge mit einer evangelischen Kirche meist als Kirchenverträge bezeichnet werden, tragen Verträge mit dem Heiligen Stuhl traditionell die Bezeichnung als Konkordat.¹⁴ Eingeführter Oberbegriff ist Staatskirchenvertrag. Vereinbarungen über staatliche Mitwirkungsrechte bei der Besetzung kirchlicher Ämter finden sich insbesondere in den älteren Staatskirchenverträgen. Zu nennen sind für die katholische Kirche das bayrische Konkordat von 1924, das preußische Konkordat von 1929, das badische Konkordat von 1932 und das Reichskonkordat von 1933. Diese Verträge geltend bis heute fort.

Die dort geregelten staatlichen Mitwirkungsrechte haben ihre ursprüngliche Bedeutung aber inzwischen weitgehend verloren. Das kann an zwei Beispielen gezeigt werden: dem Kapitelswahlrecht und den sog. politischen Klauseln.

b) Kapitelswahlrecht

Das preußische und das badische Konkordat haben ein Bischofswahlrecht für das Domkapitel der jeweiligen Diözese begründet. Diese Konkordate sind Grundlage eines besonderen Verfahrens der Bischofsernennung in der römisch-katholischen Kirche. Denn grundsätzlich steht dem Papst das Ernennungsrecht zu, ohne dass staatliche Stellen oder die Ortskirchen zu beteiligen wären.¹⁵ Die beiden Konkordate treffen demgegenüber folgende Verfahrensregelungen: Der Papst legt dem Domkapitel der betreffenden Diözese für die Bischofswahl eine Dreierliste vor, aus der das Domkapitel den Bischof wählt. Der Papst überträgt dem Gewählten das Bischofsamt, wobei wie im Falle des freien päpstlichen Ernennungsrechts eine Ernennung ausgesprochen wird, also keine bloße Bestätigung der Wahl.¹⁶ Diese Regelungen gelten heute für die Mehrzahl, nicht aber für alle der 27 deutschen Bistümer: In den sieben bayrischen Bistümern und im Bistum Speyer steht dem Papst das Bischofsernennungsrecht zu, ohne dass die Domkapitel zu beteiligen wären.

Die vertraglichen Regelungen zum Kapitelswahlrecht betreffen nur diejenige Institution, der innerhalb der römisch-katholischen Kirche ein Bischofswahlrecht zusteht. Eine Mitwirkung staatlicher Stellen wird durch das Kapitelswahlrecht nicht begründet. Das katholische Kirchenrecht schließt es heute auch aus, dass staatlichen Stellen für die Bischofsernennung neue Mitwirkungsrechte in Form eines Wahl-, Benennungs-, Präsentations- oder Designationsrechts eingeräumt werden.¹⁷ Wesentlicher Beweggrund für

¹³ Zur Bedeutung des Vertrags als staatskirchenrechtliches Regelungsinstrument *Listl*, Einleitung, in: ders. (Hg.), *Die Konkordate und Kirchenverträge in der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, 1987, S. 3 ff.; *Walter*, *Religionsverfassungsrecht*, 2006, S. 594 ff., *Mückl*, in: ders. (Hg.), *Das Recht der Staatskirchenverträge*, 2007, S. 11 ff.

¹⁴ In jüngerer Zeit nur noch Vollverträge mit Zentralstaaten, also nicht mit den Bundesländern.

¹⁵ Zum regelmäßigen Ernennungsverfahren: can. 377 CIC; dazu ausführlich *Bier*, *Die Rechtsstellung des Diözesanbischofs nach dem Codex Iuris Canonici von 1983*, 2001, S. 96 ff.

¹⁶ Art. 6 preuß. Konkordat, Art. III bad. Konkordat, für einzelne Diözesen in Verbindung mit Art. 14 Reichskonkordat; zu den Einzelheiten *Bier*, in: *Lüdicke* (Hg.), *Müsterischer Kommentar zum CIC*, can. 377 Rn. 33, *ders.*, *Die Rechtsstellung des Diözesanbischofs nach dem Codex Iuris Canonici von 1983*, 2001, S. 103 ff. Alle genannten Konkordatsbestimmungen sind ausnahmslos noch unter Geltung des CIC von 1917 erfolgt und gelten weiter, wären aber auch auf der Grundlage des can. 377 CIC von 1983 möglich.

¹⁷ Can. 377 § 5 CIC; dazu grundsätzlich *Bier*, in: *Lüdicke* (Hg.), *Müsterischer Kommentar zum CIC*, can. 377 Rn. 29 ff.; zum Verhältnis von kath. Kirchenrecht und Staatskirchenvertragsrecht im Bezug auf die Ämterhoheit *Uhle*, in: *Mückl* (Hg.), *Das Recht der Staatskirchenverträge*, 2007, S. 33 ff. (40 f.).

diese vertraglichen Festlegungen über das Kapitelswahlrecht war es aus staatlicher Sicht, dass es sich bei den Domkapiteln um *inländische* kirchliche Institutionen handelt. Hierin zeigt sich der historische Hintergrund des staatlichen Drängens auf entsprechende vertragliche Festlegungen: nämlich ein Misstrauen gegenüber dem Papsttum als einer ausländischen Institution. Die vertraglichen Festlegungen über das Bischofswahlrecht der Domkapitel bestehen bis heute fort und werden unverändert angewandt.

b) „Politische Klauseln“ für die Bischofsernennung

Einen vergleichbaren historischen Hintergrund haben die sog. „politischen Klauseln“. Auf deren Grundlage können die staatlichen Regierungen allgemein-politische Gründe gegen die Ernennung eines Bischofs vortragen, teilweise auch bei der Besetzung weiterer kirchenleitender Ämter.¹⁸

Entsprechende Bestimmungen finden sich im preußischen Konkordat, im badischen Konkordat, im Reichskonkordat und auch im bayrischen Konkordat,¹⁹ das allerdings nur die politische Klausel und kein Kapitelswahlrecht kennt. Vergleichbare Bestimmungen bestehen auch in Verträgen mit evangelischen Landeskirchen, beispielsweise im preußischen Kirchenvertrag von 1931 und im badischen Kirchenvertrag von 1932.²⁰ Die politischen Klauseln der Konkordate schreiben in der Regel folgendes Verfahren der Bischofsernennung vor: Das wahlberechtigte Domkapitel fragt nach der Bischofswahl bei der Landesregierung an, ob Bedenken politischer Art – in manchen Konkordaten: allgemein-politischer Art – gegen den Gewählten bestehen. Der Heilige Stuhl würde in diesem Fall von der Ernennung des Gewählten zum Bischof absehen.

Die Bedeutung der politischen Klauseln, die vordergründig als staatliches Mitwirkungsrecht bei der Bischofsernennung missverstanden werden könnten, muss in mehrfacher Hinsicht relativiert werden.

- o Erstens müssen die „politischen Klauseln“ und vergleichbare Rechte aus verfassungsrechtlichen Gründen auf Bedenken allgemein-politischer Natur beschränkt sein, da der Staat verfassungsrechtlich auf weltanschaulich-religiöse Neutralität verpflichtet ist. Art. 137 Abs. 3 WRV ist auch eine objektiv-rechtliche Verfassungsentscheidung, die es dem Staat im Interesse seiner weltanschaulich-religiösen Neutralität verwehrt, im Kernbereich religiös-weltanschaulicher Fragen eigene Wertungsentscheidungen zu treffen und diese eigenständig zu begründen. Er ist hierzu auf Grund seiner Entscheidungsstrukturen und Erkenntnismöglichkeiten nicht in der Lage, und vor allem würde jeder Versuch hierzu seine Neutralität gefährden, auf die die Verfassung ihn um des religiösen Friedens willen gerade verpflichtet hat.²¹ Dem Staat können daher auch vertraglich keine Mitwirkungsrechte eingeräumt werden, die sich auf das kirchliche Amt als geistliches Amt beziehen und es ermöglichen würden, aus genuin religiösen Gründen die Ernennung eines kirchlichen Amtsträgers zu verhindern. Teilweise wird – über die hier vertretene Position hinausgehend – jedes staatliche Mitwirkungsrecht

18 Art. 7 des preuß. Kirchenvertrags mit der evangelischen Kirche von 1931 erstreckte die politische Klausel auf den Vorsitzenden einer Behörde der Kirchenleitung oder einer höheren kirchlichen Verwaltungsbehörde sowie den Inhaber eines kirchlichen Amtes, mit dem der Vorsitz oder die Anwartschaft auf den Vorsitz einer solchen Behörde verbunden ist.

19 Art. 6 preuß. Konkordat, Art. III bad. Konkordat, Art. 14 Abs. 1 Reichskonkordat, Art. 14 bay. Konkordat.

20 Art. II Abs. 2 bad. Kirchenvertrag; Art. 7 preuß. Kirchenvertrag.

21 Zu den Grenzen des staatlichen Neutralitätsgebots *Ladeur/Augsberg*, Toleranz – Religion – Recht, 2007, S. 129 ff.

bei der Besetzung kirchlicher Ämter für unzulässig gehalten, weil es gegen das Verbot der institutionellen Verflechtung verstoße.²²

- o Zweitens begründen die politischen Klauseln kein absolut bindendes Einspruchsrecht des Staates gegen die Übertragung eines geistlichen Amtes: „Ein staatliches Vetorecht soll nicht begründet werden“.²³ Das Zusatzprotokoll zum badischen Konkordat trifft beispielsweise folgende Verfahrensregelung: Für den Fall, dass die Regierung Bedenken allgemeinpolitischer Art geltend macht, soll der Versuch unternommen werden, zu einer Einigung zwischen dem Heiligen Stuhl und der Regierung zu gelangen. Scheitert dieser Einigungsversuch, so ist der Heilige Stuhl frei in der Besetzung des Bischofsstuhles.²⁴
- o Drittens haben die politischen Klauseln seit langem jede praktische Bedeutung verloren, auch wenn die Regelungen fortbestehen und auch formal durch Anfrage bei der jeweiligen Landesregierung angewendet werden. Seit der Errichtung eines demokratischen Regierungssystems unter dem Grundgesetz von 1949 hat in keinem einzigen Fall eine Landesregierung Bedenken politischer Art gegen einen Bischof erhoben. Die kirchlichen Anfragen vor der Bischofsernennung sind heute nicht mehr als eine Geste der Höflichkeit. Die nach 1990 geschlossenen Staatskirchenverträge tragen dieser Entwicklung zur faktischen Bedeutungslosigkeit der politischen Klauseln Rechnung. Die neueren Staatskirchenverträge akzentuieren dementsprechend deutlicher die kirchliche Ämterhoheit, in der Formulierung meist in Anlehnung an Art. 137 Abs. 3 S. 2 WRV und ohne staatliche Mitwirkungsbefugnisse. Teilweise verzichten Bundesländer in diesen Verträgen explizit auf ihre Mitwirkungsrechte und den Treueid, soweit sie sich aus dem preußischen Konkordat ergeben würden.²⁵

II. Kirchliche Ämter innerhalb staatlicher Institutionen: Anstaltsseelsorge

1. Das Verhältnis von Staat und Religionsgemeinschaften als Kooperationsverhältnis

Die bisherigen Ausführungen haben verdeutlicht, dass es für die Vergabe kirchlicher Ämter keine relevanten staatlichen Mitwirkungsrechte (mehr) gibt. Dieser Grundsatz gilt uneingeschränkt, solange mit den kirchlichen Ämtern nur Funktionen innerhalb der Religionsgemeinschaft verbunden sind. Der folgende zweite Teil des Vortrags behandelt eine besondere Konstellation: nämlich die Existenz von kirchlichen Ämtern innerhalb staatlicher Institutionen.

Dass es auch innerhalb staatlicher Zusammenhänge überhaupt kirchliche Ämter gibt, hat folgenden Hintergrund: Das verfassungsrechtliche Gebot der Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften ist kein Berührungsverbot. Trennung ist nicht gleichbedeutend mit Beziehungslosigkeit. Eine klare Bereichsscheidung zwischen einem rein staatlichen und einem rein kirchlichen Bereich ist unter anderem

²² Bspw. *Morlok*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz Kommentar, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 137 WRV, Rn. 49, mit Ausnahme für den Bereich der Anstaltsseelsorge auf der Grundlage des Art. 141 WRV, dazu unten II.

²³ So explizit das Schlussprotokoll zu Art. 14 Reichskonkordat; zum ganzen *Sollte*, in: Listl/Pirson (Hg.), Handbuch des Staatskirchenrechts I, 2. Aufl. 1994, S. 561 ff. (563 f./568).

²⁴ Zusatzprotokoll zu Art. III Abs. 2 des badischen Konkordats.

²⁵ Zu den Einzelheiten *Uhle*, in: Mückl (Hg.), Das Recht der Staatskirchenverträge, 2007, S. 33 ff. (41 ff.).

durch die Entwicklung des modernen Sozialstaates nicht möglich, in deren Folge der Staat Aufgaben etwa im Sozial- und Bildungsbereich wahrnimmt, die sich mit kirchlichen Aufgaben überschneiden (Krankenhäuser, Schulen, Universitäten). Staat und Religionsgemeinschaften treten dadurch aber nicht in ein Verhältnis der Konkurrenz, sondern der Kooperation.²⁶

So umfasst die Mehrzahl der staatlichen Universitäten auch eine evangelisch-theologische oder katholisch-theologische Fakultät, an einigen Universitäten auch beide theologische Fakultäten. Die Kirchen akzeptieren das Studium an einer staatlichen Universität oder an einer staatlich anerkannten kirchlichen Hochschule als Zugangsvoraussetzung für ihre geistlichen Ämter. Die theologischen Fakultäten der staatlichen Universitäten sind Stätten der Entfaltung kirchlicher Lehre. Im Gegenzug sind den Kirchen Kompetenzen im Hinblick auf das wissenschaftliche Personal, vor allem die Lehrstuhlbesetzung, eingeräumt.²⁷

In diesen Fällen einer institutionalisierten Kooperation kann die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religionsgemeinschaft zur Voraussetzung dafür werden, ein bestimmtes Staatsamt übernehmen zu können (konfessionsgebundene Staatsämter), während Staatsämter üblicherweise unabhängig vom religiösen Bekenntnis vergeben werden.²⁸ Am Besetzungsverfahren sind dann der Staat und die jeweilige Religionsgemeinschaft gemeinsam zu beteiligen. Diese Formen einer institutionalisierten Kooperation von Staat und Religionsgemeinschaften lassen sich in besonderer Weise an der Anstaltsseelsorge verdeutlichen.

2. Zweck der Anstaltsseelsorge

„Soweit das Bedürfnis nach Gottesdienst und Seelsorge im Heer, in Krankenhäusern, Strafanstalten oder sonstigen öffentlichen Anstalten besteht, sind die Religionsgesellschaften zur Vornahme religiöser Handlungen zuzulassen, wobei jeder Zwang fernzuhalten ist.“²⁹ Diese Verfassungsbestimmung aus der Weimarer Reichsverfassung von 1919, die 1949 ebenfalls in das Grundgesetz übernommen worden ist, bildet die Grundlage der sog. Anstaltsseelsorge. Sie ist ein Beitrag zur Sicherung der freien religiösen Betätigung in staatlichen Institutionen, der aus staatlicher Sicht erwünscht ist, von den Kirchen geleistet und vom Staat unterstützt wird.

Die Anstaltsseelsorge dient der Religionsfreiheit der einzelnen Gläubigen in institutionellen Zusammenhängen, die ihre Ausübung strukturell gefährden: Die Handlungsmöglichkeiten in diesen öffentlichen Anstalten sind entweder rechtlich (Gefängnis, Militär) oder rein faktisch (Krankenhaus) beeinträchtigt. Es ist den Gläubigen nicht oder nur schwer möglich, Kontakt zu den Seelsorgern ihrer Religionsgemeinschaft außerhalb der Anstalt aufzunehmen und an den regulären religiösen Veranstaltungen teilzunehmen. Diese Restriktionen werden kompensiert, indem den Religionsgemeinschaften das Recht

²⁶ Zu Versuchen in den 1950er und 1960er Jahren, eine Koordinationslehre zu etablieren etwa *Peters*, VVDStRL 11 (1954), 177 ff. (insb. 181, 187), rückblickend und zu recht kritisch *Korloth*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 140 Rn. 10.

²⁷ Dazu etwa *Heckel*, Die theologischen Fakultäten im weltlichen Verfassungsstaat, 1986.

²⁸ Art. 33 III GG.

²⁹ Art. 141 WRV.

eingerräumt wird, selbst innerhalb der Anstalten zu wirken und beispielsweise in den Gefängnissen Gottesdienste zu feiern.³⁰

Demnach basiert die deutsche Verfassungsordnung nicht auf der Vorstellung, dass staatliche Institutionen freigehalten werden müssten von der Glaubenspraxis der einzelnen Gläubigen und einem institutionellen Wirken der Religionsgemeinschaften. Vielmehr werden auch die staatlichen Institutionen für religiöse Handlungen geöffnet. Die Zulassung der Religionsgemeinschaften zur Anstaltsseelsorge darf allerdings denjenigen Beschränkungen unterworfen werden, die der Zweck der Einrichtung erfordert.

3. Das Beispiel der Militärseelsorge

Für die Bundeswehr bestehen eine katholische und eine evangelische Militärseelsorge. Sie wird regelmäßig von hauptamtlichen Militargeistlichen ausgeübt, die zugleich staatliche Beamten sind und ein geistliche Amt ihrer Religionsgemeinschaft ausüben. Die Statuten für die Militärseelsorge sehen als Maßstab vor, dass für je 1.500 katholische oder evangelische Soldaten ein hauptamtlicher Militargeistlicher bestellt wird. Die kirchliche Leitung der Militärseelsorge obliegt dem katholischen bzw. dem evangelischen Militärbischof.

a) Berufung der Militargeistlichen

Zum katholischen Militärbischof wird vom Heiligen Stuhl ein deutscher Diözesanbischof ernannt, der das Amt des Militärbischofs zusätzlich zum Bischofsamt seiner Diözese versieht. Für die Ernennung ist das Einvernehmen mit der Bundesregierung erforderlich. Der evangelische Militärbischof wird vom Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland ernannt. Vor der Ernennung tritt der Rat der EKD mit der Bundesregierung in Verbindung, um sich zu vergewissern, dass vom staatlichen Standpunkt aus gegen den vorgesehenen Militärbischof keine schwerwiegenden Einwendungen erhoben werden. Dies bedeutet: Dem Staat steht ein Vetorecht bei der kirchlichen Ernennung der Militärbischöfe zu.³¹ Die Kirche darf den Staat nicht mit einer für ihn untragbaren Person konfrontieren. Andererseits ist der Staat verpflichtet, grundsätzlich jede Person als Militärbischof zu akzeptieren, solange sie aus staatlicher Perspektive nicht gänzlich unzumutbar ist.³²

Auch die einzelnen Militargeistlichen werden im gegenseitigen Einvernehmen von Staat und Religionsgemeinschaft ernannt. Sie werden vom Bundesminister für Verteidigung in der Regel in das staatliche Beamtenverhältnis berufen; die kirchliche Ernennung obliegt dem Militärbischof. Für die Ernennung der Militargeistlichen zum staatlichen Beamten folgt der Verteidigungsminister in aller Regel einem Vorschlag des Militärbischofs.³³ Voraussetzung einer Ernennung ist zudem die Zustimmung des jeweiligen Ortsbischofs. Der Ernennungsvorschlag des Militärbischofs für die Berufung der Militargeistlichen ist nicht bindend, so dass der Staat im Einzelfall die Ernennung eines Geistlichen zum Militärpfarrer ver-

³⁰ Ehlers, in: Sachs (Hg.), Grundgesetz, 2007, Art. 141 WRV, Rn. 1; Morlok, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz, Band III, 2. Aufl. 2008, Art. 141 WRV, Rn. 5 f.

³¹ Art. 27 II RK, Art. 11 I 2 MSV.

³² Ennuschat, ZevKR 41 (1996), 419 ff. (426).

³³ Art. 13, 15 der Statuten für die Kath. Militärseelsorge in der Deutschen Bundeswehr von 1965, in: Listl (Hg.), Die Konkordate und Kirchenverträge in der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 1987, S. 66 ff.

weigern kann. Andererseits kann der Staat nicht gegen den Willen der Kirche einen Militärgeistlichen ernennen.

b) Stellung der Militärgeistlichen

Den Militärgeistlichen kommt ein doppelter Rechtsstatus zu: Sie bleiben Geistliche ihrer Gliedkirche bzw. ihres Bistums und werden in kirchlicher Hinsicht dem Militärbischof unterstellt. Staatlicherseits werden sie in der Regel – für sechs bis zwölf Jahre – in das Beamtenverhältnis auf Zeit berufen.³⁴ Sie werden demzufolge auch aus staatlichen Mitteln besoldet.

Obwohl sie staatliche Beamte sind, sind die Militärgeistlichen nicht in die militärische Hierarchie eingebunden. Sie unterliegen insbesondere nicht der Pflicht zum Gehorsam gegenüber militärischen Stellen und nicht dem militärischen Disziplinar- und Strafrecht. Die Militärgeistlichen sind allerdings verpflichtet, sich in einem Mindestmaß in den militärischen Betrieb einzufügen und zu diesem Zweck mit den militärischen Truppenführern vertrauensvoll zusammenzuarbeiten.

Im Rahmen ihrer *seelsorglichen* Tätigkeit sind die Militärgeistlichen ausschließlich kirchlichen Weisungen unterworfen und unterliegen nur dem kirchlichen Recht.³⁵ Das heißt konkret beispielsweise, dass sich die Spendung der Sakramente und die Ausübung der seelsorglichen Funktionen nach den allgemeinen kirchenrechtlichen Bestimmungen richten, nicht nach einem staatlich gesetztem Sonderrecht. Die Militärseelsorge ist Teil der kirchlichen Arbeit und wird im Auftrag und unter der Aufsicht der Kirche ausgeübt. Der Staat sorgt nur für ihren organisatorischen Aufbau und trägt ihre Kosten.³⁶

III. Resümee

Konfessionsgebundene Staatsämter und die Verfahren zu ihrer Besetzung bilden in mehrfacher Hinsicht eine Ausnahme im deutschen Staatskirchenrecht: Staatliche Ämter werden in der Regel unabhängig vom religiösen Bekenntnis vergeben und stehen den Angehörigen von Religionsgemeinschaften in derselben Weise offen wie Bekenntnislosen. Kirchliche Ämter werden in der Regel ohne staatliche Mitwirkung durch die jeweilige Religionsgemeinschaft nach ihren eigenen Verfahrensregeln besetzt.

Auch wenn das konfessionsgebundene Staatsamt einen Ausnahmefall bildet, lassen sich gerade an dieser Ausnahme die Grundprinzipien des deutschen Staatskirchenrechts in besonderer Weise aufzeigen: Freiheit der religiösen Betätigung, staatliche Neutralität gegenüber Religion und organisatorische Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften mit der beiderseitigen Bereitschaft zur Kooperation.

³⁴ *Ennuschat*, ZevKR 41 (1996), 419 ff. (420).

³⁵ Art. 11 der Statuten für die Kath. Militärseelsorge in der Deutschen Bundeswehr von 1965, in: Listl (Hg.), *Die Konkordate und Kirchenverträge in der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, 1987, S. 66 ff.

³⁶ Art. 2 des Vertrags über die evangelische Militärseelsorge von 1957, in: Listl (Hg.), *Die Konkordate und Kirchenverträge in der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, 1987, S. 96.