国家与教会职位分配的问题

戈尔诺特·君道 *Gernot Sydow*，林堡/弗莱堡

目录

一、宗教团体的职位自治权
1、传承的政教法：世俗统治者的参与权和监督权
2、1919 年的魏玛共和国宪法：政教分离原则和职位自治原则
a) 国家与宗教团体的机构分离
b) 职位自治权的宪法保障
3、减少国家对授予教会职位的契约式参与权
a) 契约作为政教法的规范机制
b) 主教座堂总参议会选举权
c) 主教任命的“政治条款”

二、国家机构中的教会职位：机构牧灵工作
1、国家和宗教团体的合作关系
2、机构牧灵工作的目的
3、以军队牧灵工作为例
a) 军队神父的委任
b) 军队神父的身份地位

三、结语

标题“国家与教会职位分配的问题”可以引用宪法条文予以详尽回答：“每个宗教团体无需国家或者地方政府的参与授予其职位。”这一条款体现德国法中国家对宗教团体的职位分配事务基本不具有参与权或监督权。

从这个中心点出发，本文说明以下两点：

- 第一，宗教团体获得今天这种无可争议的职位自治权是长期历史发展的结果，在这个过程中国家不断地放弃原有的参与权（参见一）。

- 第二，宪法不仅保障为宗教团体提供一个不受国家干涉的自由独立的行动空间。宪法还为宗教团体在军队、监狱、公立中小学校和公立大学等国家性机构中发挥作用提供了可能性。这些领域中有关于国家机构内教会职位分配的特殊规定（参见二）。

一、宗教团体的职位自治权

1、传承的政教法：世俗统治者的参与权和监督权

《德国基本法》中的宗教宪法规定建立在一个基本的分离原则基础上：一种世俗权力和宗教权力，国家和宗教团体“从根源上的分离”。这种分离一方面保障宗教团体拥有国家管理和监督之外的独立和自由权利，另一方面保障国家的行政程序和决策不依赖于约束性的宗教规定。

与此分离原则相左，德国历史上的政教法直到 1919 年为止一项秉承民众宗教信仰的一致性和政教合一的理念。这种做法源自德国古典后期以来悠久的基督教传统，今天通行的对宗教权力与世俗权力的划分在当时还是个陌生事物。各教会派别形成时期，即 16、17 世纪产生了长期影响后世的政教法规定。

从此，拥有相同宗教信仰的德意志各邦中对基督教地区教会存在广泛的世俗统治者的干预权和监督权：教会法律须得到国家认可，教会活动受到国家监督。邦国君主对于教会职位的分配拥有众多的提名权和举荐权，甚至神职担任者与邦国统治者合二为一或者君主同时作为地区主教执掌教会权力。尤其在新教地区世俗权力对宗教教义真理、信仰认知和恰当的上帝崇拜承担共同责任，这点在圣经新约罗马书十三章 1 至 7 节中多次提到。

国家逐步地放弃了某些参与权，尤其是在 19 世纪初，即使这种教会自治权利扩大的发展变迁不是一帆风顺的，例如 1871 年以后，普鲁士曾在所谓的“文化斗争”中试图将教会行为置于国家监督之下：当时设置了国家文化考试作为授予教会职位的前提条件，此外国家对学校的监管也延伸到教会学校。1878 年/1887 年废止了《文化斗争法》。1919 年的魏玛共和国宪法最终摒弃了这个传统的政教法体系。

2、1919 年的魏玛共和国宪法：政教分离原则和职位自治原则

a) 国家与宗教团体的机构分离

1919 年的《魏玛宪法》强调国家和宗教团体的分离并且最终确定国家对宗教事务的中立地位，成为德国政教法发展的一个重大转折。从此，国家和宗教团体的分离、国家中立性、教会自由权利以及国家与宗教团体合作的意愿构成一系列基本原则。国家和宗教团体通过这种方式从机构层面进行分离，即排除由国家机关管理教会内部事务的情况，这曾经在邦国君主时期是普遍现象。

魏玛宪法将组织机构上分离的国家和宗教团体之间的合作作为政教法的模式以宪法形式固定下来。1949 年《德国基本法》无一改动地接受了《魏玛宪法》中关于政教法的规定，并将其吸纳到宪法条文中。

继而，各宗教团体可以获取公法社团的地位，原则上所有宗教团体都可获得这一地位。尽管如此，宗教团体并不被列入国家机构，教会的职位也不作为国家职位。而这种社团地位是为宗教团体提供一种组织架构，使宗教团体可以既独立于民法规定之外，又不受国家干涉的按照他们的自我认同构建自己的组织机构。该社团地位通过一种重要的国家权力行为得到确立，天主教教区（译者注：指主教辖区，下同）和新教的地区教会通常都由州政府或其主管部长以地位确立决议的形式确定下来，有些联邦州用州法律的形式确立。

只要一个宗教团体希望请求获得宪法赋予的公法社团地位，就需要国家权力参与设立。这种国家的参与仅仅局限于确立地位和考查条件。国家既没有内容上的参与决策可能性，又不享有对宗教团体的监督权。

尤其是两大基督教派（罗马天主教的各教区和新教的各地区教会及其分支，特别是各堂区），还有犹太教宗教团体均根据宪法原则确立了他们的公法社团形式。此

外，还授予了一系列小型宗教团体社团地位，例如耶和华见证人会。伊斯兰教和伊斯兰教团体并未获得社团地位，因为他们根据自己的规定并不具有授予社团地位所需的紧密组织结构（尤其是缺乏教徒的名册）。

b) 职位自治权的宪法保障

1949 年的《德国基本法》还接受了《魏玛宪法》中关于宗教团体职位自治权的规定，职位自治权是国家和宗教组织进行组织机构分离的具体体现和成果。宪法据此保障宗教团体不经国家参与分配其职位的权利。在许多部州宪法和大量的协约与教会契约中都能找到相关规定。这些规定保障宗教团体有权通过他们自己的劳动职务法律规范其工作人员的法律地位和通过自己的法律进一步安置该职位。《魏玛宪法》第 137 条第 3 款第 2 句规定了关于一个职位的设立及其法律构成的决定，关于职位委任条件的决定，宗教团体自主负责对未来工作人员的培训，以及最终的人事决定和职位委任等具体的宪法保障。

这种保障的核心是赋予具有真正宗教职能的神职以职位主权。根据德国联邦宪法法院的判决，职位主权的保障在此之外包括属于一个宗教团体的所有机构，与机构的法律形式无关，和包括一切人事职位，只要是根据教会的自我认同委任的工作人员，履行和完成每个职位涉及的部分教会任务。

3、减少国家对授予教会职位的契约式参与权

a) 契约作为政教法的规范机制

自 1919 年以后国家不可能再单方面参与授予教会的职位。但在二十世纪二、三十年代国家机构还曾希望参与，以便在职位分配程序中实施某些基本要求和确定教会工作人员的资质，并且还能在特殊情况下出于政治因素的考虑阻止一些人出任主教职位。新教和天主教教会通过缔结自由契约协议的途径赋予国家这类参与的权利，国家则要为教会的活动提供广泛的保障。这些契约表现了双方考虑到另一方的利益，也体现了一种加强合作的共同愿望。

与新教教会缔结的此类契约通常被称为教会契约（Kirchenvertrag），而与罗马教廷签订的则被冠以协约（Konkordat）的名称。二者统称政教契约（Staatskirchenvertrag）。特别是在早期的政教契约中可以找到关于授予教会职位国家参与权的协议。列举几个与天主教教会签订的契约，1924 年的巴伐利亚协约，1929 年的普鲁士协约，1932 年的巴登协约和 1933 年签订的帝国协约。这些契约一直沿用至今。

在这些协约中规定的国家参与权大部分已经丧失了其原有的含义。以下举两个例子说明：教士选举权和所谓的政治条款。

b) 主教座堂总参议会选举权

普鲁士协约和巴登协约确立了在各个天主教教区的主教座堂总参议会拥有主教的选举权。这些协约成为罗马天主教教会任命主教特别程序的基础。原则上教宗（译者注：也译作教皇）享有任命权，不需要国家或者地方教会参与。上述的两个协约却规

定了如下的程序：教宗向某主教座堂总参议会做出一份由三人组成的主教候选人名单，座堂总参议会从中选出主教。教宗委任当选者以主教职位，如同教宗行使自由任命权宣布任命一样，并不仅是一种对该选举的认可。这个规定适用于今天的多数选举，但并不是德国所有的 27 个教区都适用：教宗有权利在七个巴伐利亚主教辖区和施佩耶尔主教辖区行使主教任命权，座堂总参议会不需要参与选举。

关于主教座堂总参议会选举权的契约式规定仅适用于那些在罗马天主教教会中享有主教选举权的机构。协约并未通过座堂总参议会选举权确立国家的参与地位。天主教教会法还规定今后不再授予国家政权任何选举、任命、推荐或指定主教的权利。从国家角度出发进行分析，利用契约形式确立座堂总参议会选举权的根本动机在于，座堂总参议会是*国家内部* 的教会机构。这一点体现了国家要求契约规定的历史背景：即一种对于作为*外国* 机构的教宗统治的不信任。以契约形式固定下来的座堂总参议会的主教选举权保留至今，不折不扣的沿用。

c) 主教任命的“政治条款”

另一个类似的历史背景就是所谓的“政治条款”。它的原则是政府可以基于一般政治原因反对任命某一主教，甚至有时用于阻止其他教会领导职务的任命。

在普鲁士协约、巴登协约、帝国协约和巴伐利亚协约中可以找到相关规定，但巴伐利亚协约中只有关于政治条款的内容，没有规定座堂总参议会选举权。与新教各地区教会缔结的契约中也有类似的规定，例如 1931 年的普鲁士教会契约和 1932 年的巴登教会契约。在天主教的协约中关于政治条款通常规定下列主教任命程序：有选举权的主教座堂总参议会在选举之后向州政府提出质询，是否存在反对当选人的政治性的疑虑，在一些协约中措辞为一般政治性的。如果存在，罗马教廷放弃任命该当选人为主教。

政治条款的意义必须从多个角度来进行限制，尽管它表面上容易混同于一种任命主教的国家参与权。

0 首先，“政治条款”和类似权利必须基于宪法局限于一般政治性的疑虑，因为宪法规定了国家对世界观和宗教保持中立的义务。《魏玛宪法》第 137 条第 3 款是一个客观权利的宪法结论，它根据世界观和宗教信仰的中立性的要求禁止国家在宗教和世界观问题的核心领域中得出自己的价值判断，并独立对此进行说明。在此，国家限于其决策结构和认知可能性不可能进行这种价值判断和说明，甚至每一个进行价值判断的企图都会威胁到他的中立性，为了谋求宗教和平，宪法恰恰赋予国家保持中立的义务。因此，即使通过契约的方式国家也不能获得参与权，来干预宗教职务的委任，以及出于原本的宗教理由阻止一个神职工作人员的任命。更有甚之者，任命教会职位不允许任何一种国家参与权存在，因为这种参与意味着违反机构交织的禁止。

0 其次，政治条款并未确立国家反对神职任命具有绝对拘束力的异议权：“国家否决权无需得到确立”。例如，巴登协约的附加记录中作出下列程序规定：如果政府认为存在一般政治性的疑虑，应该试图在罗马教廷和政府间达成和解。若和解不成，罗马教廷有权自主任命主教。

o 再次，政治条款早已丧失了所有的实际意义，尽管这些规定得到了保留，而且也通过向州政府提出质询得到了形式上的实施。自 1949 年依据德国基本法建立民主政体以来，任何一个州政府都未针对某主教任命提出过政治性疑虑。如今，主教任命前的教会质询已经仅仅是一种礼貌姿态。1990 年签订的政教契约中考虑到政治条款丧失实际意义的发展趋势。新的政教契约因此更明确地强调教会享有职位主权，其文字表述大部分仿照《魏玛宪法》第 137 条第 3 款第 2 句，并且没有国家参与权。有些联邦州还在契约中明确放弃参与权和效忠誓言，尽管普鲁士协约中对此作出了规定。

二、国家机构中的教会职位：机构牧灵工作（译者注：Seelsorge 天主教译作牧灵工作，基督新教译作教牧工作）

1、国家和宗教团体的合作关系

上文的论述表明，国家对教会职位的分配事务不（再）享有重要的参与权。只要该教会职位仅与宗教团体的内部职能相关，这一原则的适用就不受任何限制。本文的第二部分论述一种特殊状况：即国家机构内部存在的神职职位。

国家机构内部设立神职的背景原因如下：宪法规定的政教分离并不是禁止国家与宗教团体的所有接触。分离与毫无关系并非同义词。随着现代福利国家的发展，在纯粹的国家事务和纯粹的教会事务之间进行清晰的领域划分已经不可能，例如福利国家的政府承担社会福利和教育领域的任务，这就与教会的任务相重合（医院、中小学校、大学高校等）。国家和宗教团体在这些领域中形成合作关系，而非竞争关系。

因此，众多的公立大学里都设有基督教新教神学系或天主教神学系，有一些大学还同时开设两个神学系。教会承认在公立大学或在国家认可的教会高校的学业作为从事神职工作的先决条件。公立大学的神学系成为发展神学教义的场所。而教会在科研人事方面有决定权，首先是教授职位的委任。

在涉及一种机构合作的情况下，作为某个宗教团体的成员有可能是担任某一国家职位的前提条件（与宗教派别有关的国家职位），尽管通常国家职位的分配都与宗教信仰无关。上述国家职位的分配程序由国家和宗教团体共同参与。下面以机构牧灵工作为例说明这种政教机构合作的方式。

2、机构牧灵工作的目的

“只要在军队、医院、监狱或者其他公共机构中存在对礼拜仪式和牧灵工作的需求，就允许宗教团体从事宗教活动，禁止任何强迫。”这是 1919 年《魏玛宪法》的规定，1949 年被《德国基本法》接受，构成所谓机构牧灵工作的原则。基本法的宪法规定为保障在国家机构中自由从事宗教活动作出了贡献，出于国家愿望，由教会实施，并得到国家支持。

机构牧灵工作有利于保证受机构制约的信徒个人行使宗教自由权利，机构限制其从事宗教活动：在公共机构中的行动可能性或者受到法律的限制（监狱、军队）或者受到纯事实的影响（医院）：信徒不可能或者很难在机构之外接受其所属宗教团体的

牧灵工作或参加正常的宗教活动。可以通过赋予宗教团体权利，由宗教组织在机构内部从事宗教活动的方式弥补这种限制，例如在监狱内举行礼拜仪式。

由此可见，德国的宪法秩序构建的基础并非必须防止国家机构中信徒个人的信仰活动和防止宗教团体在机构中的作用。而是，向宗教活动开放国家机构。当然，对宗教团体从事机构牧灵工作的准许仅限于不超出机构目标的要求。

3、以军队牧灵工作为例

在联邦国防军中设有一个天主教和一个新教的军队牧灵工作部门。军队牧灵工作是由专职军队神父（译者注：新教则为军队牧师）定期主持，他们具有国家公务员的身份并同时担任其所属宗教团体的神职。该职位设置规则符合以下比例，即为每 1500 名信奉天主教或新教的士兵设置一位专职的军队神父/牧师。军队牧灵工作归属天主教或新教的军队主教领导。

a) 军队神父的委任

天主教军队主教由罗马教廷任命一名德国教区的主教担任，他在其所属教区的主教职务之外履行军队主教的职务。这个任命需要取得联邦政府的一致意见。新教军队主教由德国基督教全国委员会任命。在任命之前，德国基督教全国委员会与联邦政府取得联系，以便确定政府对担任军队主教的人选没有重大异议。换句话说：国家有对教会任命军队主教的否决权。教会不能迫使国家面对一个其认为不称职的人选。另一方面，只要军队主教的人选在国家看来不是完全不可行的，那么原则上国家就有义务接受任何人选。

还有每个军队神父也是在国家和教会意见一致的情况下任命的。他们通常是被国防部长委任为国家公务员；军队主教应由教会任命。国防部长一般按照军队主教的提名委任军队神父成为国家公务员。任命军队神父的前提条件是各个地方主教的同意。军队主教作出的任命军队神父的提名不具约束力，也就是说国家可以根据个案拒绝任命某一神职人员成为军队神父。另一方面，国家不能违背教会的意愿任命军队神父。

b) 军队神父的身份地位

军队神父拥有双重的法律地位：他们既是属于其教会分支或其教区的神职人员，从教会的角度隶属于军队主教。从国家的角度来看，军队神父一般在六到十二年之间被委任以有限期公务员身份。因此，在此期间他们的薪金由国家支付。尽管军队神父拥有公务员身份，但他们不列入军衔序列。区别于其他军中职务，他们尤其无需遵守服从义务，不受军队纪律和惩戒法调整。军队神父但有义务在最低限度内适应军队运作，并以此为目的与军队领导人员充满信任地共事。

在军队神父从事*牧灵工作*的范围内，他们只接受教会的指令并受教会法约束。用具体事例说明，施行圣事以及从事牧灵活动遵循一般教会法律的规定，不依据国家制定的专门法律。军队牧灵工作是教会工作的一部分，其执行受教会委托并接受教会的监督。国家只负责为实施这项工作构建组织结构并承担经费。

三、结语

与宗教派别有关的国家职位以及这些职位的委任程序从多方面构成德国政教法的例外：通常国家职位的委任与宗教信仰无关，这些职位同时向宗教团体的信徒和无宗教信仰者敞开。教会的职位一般不受国家的影响通过该宗教团体根据其自己的程序分配。

尽管与宗教派别有关的国家职位仅仅作为一种特殊现象，但正是这一例外以一种特殊方式显示了德国政教法的基本原则：宗教事务享有自由权，国家对宗教事务负有中立义务，国家和宗教团体建立在双方合作意愿下的机构分离。