

Ausdruck evangelischer Freiheit

Schritte kirchlicher Verwaltungsreform heute

Henning Theißen

Den Ruf, ein schwerfälliger Apparat zu sein, hat die Verwaltung in der Kirche zu Unrecht, wenn erforderliche Reformschritte unternommen werden. Ob diese Schritte zielstrebig sind oder einen ungelungenen Eiertanz ergeben, hängt von der Wahl des Tanzpartners ab. Henning Theißens Überlegungen plädieren dafür, in Analogie zur staatlichen Verwaltung das Recht als natürlichen Partner der kirchlichen Verwaltungsreform aufzufassen.

I. Der natürliche Partner der kirchlichen Verwaltung

Die derzeit vielerorts anhängigen Kirchenreformprozesse schließen oft auch eine Reform der Strukturen kirchlicher Verwaltung ein. Die Konzepte und Maßnahmen, die allgemein in der gegenwärtigen Kirchenreformpraxis zur Anwendung kommen, werden dabei nicht selten auf die Verwaltungsstrukturreform übertragen. Plädieren Kirchenreformer also z.B. dafür, sog. Komm- in Geh-Strukturen zu verwandeln, so soll kirchliche Verwaltung analog dazu aus einer Behörde zu einer Art Dienstleister werden. Wird bei der Frage nach Gemeindeformen (z.B. Parochial- oder Personalgemeinde) stärker in regionalem Horizont gedacht, so werden auf dem Gebiet der Verwaltung verstärkt kreiskirchliche Steuerungsebenen jenseits der Pfarchie aufgebaut.

So wie Landessynoden oder gemeindliche Leitungsorgane zunehmend Leitbilder und Gesamtkonzeptionen für verschiedenste kirchliche Handlungsfelder verabschieden, bewegt sich mancherorts auch die kirchliche Verwaltung relativ selbständig im Rahmen von Zielvereinbarungen, die die kirchenleitenden Stellen mit ihr schließen (und u.U. durch finanzielle Budgetierung flankieren).¹ Die Verwaltungsstrukturreform kann also als integraler Bestandteil kirchlicher Reformen gelten; die technische Materie der Verwaltung scheint sogar besonders geeignet für gezielte Reformmaßnahmen.

Wohl deshalb kann, wer immer beim Thema Kirchenreform auf eine Verschlinkung des Verwaltungsapparates dringt, mit dem Beifall vieler Praktiker rechnen. Doch sollte dabei nicht aus dem Blick geraten, dass die kirchliche Verwaltung in der Geschichte des Protestantismus immer auch Ausdruck der

evangelischen Freiheit gewesen ist und daher geistliche Qualität besitzt – gleichgültig, ob man im Verständnis kirchlicher Ordnung eher von CA 15 (Ordnungen als »von Menschen gemacht«) oder von Barmen III (Zeugnisdienst von Botschaft und Ordnung) herkommt.² Dass die Kirchen sich nämlich mithilfe einer eigenen Verwaltung selbst steuern können (und müssen), ist das Ergebnis des noch aus der Reformationszeit herrührenden Ringens mit der staatlichen Verwaltung von Kirche. Es genügt hier, an die epochalen Daten dieser Geschichte zu erinnern: das Landesherrliche Kirchenregiment seit dem Augsburger Religionsfrieden (1555), seine territoriale Festschreibung im Westfälischen Frieden (1648), die erstmalige Etablierung einer eigenen kirchlichen Verwaltungsbehörde (wenn auch in Angliederung an das preußische Kultusministerium) in Gestalt des Evangelischen Oberkirchenrates (1850) und schließlich die hinkende Trennung von Staat und Kirche in der Weimarer Reichsverfassung (1919), die vom bundesrepublikanischen Grundgesetz (1949) bewusst wieder aufgenommen wurde.³

Diese wenigen Daten mögen aber auch schon andeuten, dass nicht nur die Geschichte, sondern auch das Problem kirchlicher Verwaltung und seine Lösung in Auseinandersetzung mit dem Phänomen staatlicher Verwaltung zu sehen sind. Es wäre mindestens ungeschichtlich, bei den Verwaltungsstrukturreformen, die gegenwärtig in großen Teilen des landeskirchlichen Protestantismus diskutiert werden, allein oder auch nur vorrangig auf Maßnahmen und Konzepte aus dem ökonomischen Sektor, also auf Instrumente zu setzen, wie sie von Unternehmensberatern oder Organisationsentwicklern den Kirchen nahegebracht werden. Der natürlich gewachsene Partner der kirchlichen Verwaltung ist und bleibt demgegenüber, wenigstens im evangelischen

Deutschland, die nach öffentlichem Recht geordnete, staatliche Verwaltung. Wie nun allerdings das seit Weimar und bis heute Bestand habende Ergebnis der Geschichte beider zeigt, befindet sich diese Partnerschaft in »hinkender Trennung«.

II. Die hinkende Analogie von staatlicher und kirchlicher Verwaltung

Ich möchte vor dem Hintergrund dieser geschichtlichen Überlegungen vorschlagen, kirchliche Verwaltung in »hinkender Analogie« zur staatlichen zu verstehen. Dabei hinkt diese Analogie nicht schon deshalb, weil das staatstheoretische Denkmodell der Gewaltenteilung auf die Kirche nicht recht übertragbar ist – denn es geht auch im Bereich des Staates nicht hundertprozentig auf. Idealtypisch gesprochen, müsste die Verwaltung als die das Recht ausführende Gewalt ganz von der Recht sprechenden und vollends der das Recht allererst setzenden Gewalt getrennt sein. Tatsächlich ist die staatliche Exekutive aber durchaus an der Recht setzenden Gewalt beteiligt, wenn z.B. Kommunen durch den Erlass von Satzungen Rechtsquellen schaffen – und das gilt mit gewissen Einschränkungen auch in der Kirche, wo Teile der Verwaltung (z.B. auf Dezernentenebene in den Konsistorien) Leitungsentscheidungen treffen, die nicht mehr der synodalen (also legislativ parlamentarischen Kontrolle) unterliegen, weil die Verwaltung, anders als die kirchenleitenden Organe wie Bischöfe oder Kirchenleitungsgremien, nicht von der Synode gewählt wird.

Man muss also auf Seiten der »ausführenden Gewalt«, ähnlich wie im Staat, zwischen Verwaltung und Regierung, also kirchlich zwischen Verwaltung und Kirchenleitung differenzieren, die beide Teil der ausführenden Gewalt sind und doch in unterschiedlichem Verhältnis zur Recht setzenden Gewalt stehen: Die regierenden bzw. kirchenleitenden

Stellen kann das Volk bzw. die Synode abwählen; die Verwaltung mit Ausnahme ihrer politischen Spitzen (parlamentarische Staatssekretäre bzw. konsistoriale Abteilungsleiter) hingegen nicht.

Bis hierher hinkt die Analogie also noch nicht. Die Analogie von staatlicher und kirchlicher Verwaltung bleibt aber auch weiterhin intakt, wenn man die zwischen beiden verbindende Rechtsquelle heranzieht,

Die kirchliche Verwaltung ist in der Geschichte des Protestantismus immer auch Ausdruck evangelischer Freiheit.

Pfarrer Dr. Henning Theißen, Jahrgang 1974, Pfarrer der Evang. Kirche im Rheinland, Promotion in syst. Theologie, wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Syst. Theologie der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald.

Fortsetzung auf Seite 221 ►

► Fortsetzung von Seite 216

nämlich das staatliche Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) von 1977 (novelliert 2003), das seit 1.1.2010 eine kirchliche Entsprechung in Gestalt des Verwaltungsverfahren- und -zustellungsgesetzes (VVZG-EKD) hat. Diese auf das Zustandekommen eines gültigen Verwaltungsaktes zielenden Rechtsquellen bestimmen Verwaltung als ein *nach außen* wirkendes Handeln auf hoheitlicher, also von Seiten des Gemeinwesens behördlich in die Belange der Einzelnen eingreifender Grundlage. Verwaltung (kirchliche so gut wie staatliche)

ist also im Sinne dieser Rechtsquellen grundsätzlich hoheitliches Handeln und damit Gegenstand des öffentlichen Rechts – ein Umstand, der bei der verstärkten Ausrichtung kirchlicher Verwaltung an privatrechtlichen Mustern (z.B. kirchliche Implementierung kaufmännischer Buchführung wie in der Liegenschaftsverwaltung einer GmbH oder AG) leicht in Vergessenheit gerät. Freilich ist nicht jede Tätigkeit in einem kirchlichen Verwaltungsamt hoheitlicher Natur, und gewiss können auch Behörden privatrechtlich agieren, indem z.B. Kommunalverwaltungen Aufträge in öffentlicher Ausschreibung auf Vertragsgrundlage vergeben. Doch an dem Grundsatz ändert das nichts, dass kirchliche Verwaltung analog zur staatlichen Administration von hoheitlicher Beschaffenheit ist und damit nach außen auf die Belange der Einzelnen einwirkt. Typische Beispiele für das Hoheitshandeln kirchlicher Verwaltung sind etwa die Errichtung von Gebietskörperschaften (z.B. Kirchengemeinden) ohne Mitwirkung des Staates, aber auch der Erlass von Satzungen, die sogar Nichtmitglieder der Kirche zu binden vermögen (z.B. bei kirchlichen Friedhofssatzungen).⁴

Die Analogie zwischen staatlicher und kirchlicher Verwaltung kommt allerdings ins Hintertreffen, wenn man den Wirkungskreis solcher »nach außen« wirksamen Handelns näher ins Auge fasst. Zwar treten sich beim Verwaltungshandeln sowohl der Staat als auch die Kirche gewissermaßen selbst gegenüber: Der Staat stößt im Bürger, den die hoheitliche Gewalt des Verwaltungsaktes trifft, auf die einzelnen Glieder des (Staats-) Volkes, von dem doch seine eigene Gewalt in der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ausgeht. Entsprechend sieht sich die Kirche in ihren Verwaltungsakten den Gliedern des Gottesvolkes gegenüber, wie die einschlägige Kirchenmetapher lautet. Der metaphorische Charakter der Rede vom Got-

tesvolk (ebenso vom Leib Christi) zeigt aber nun schon, dass das »Außen«, auf welches der hoheitliche Verwaltungsakt zu wirken vermag, im Falle der Kirche sehr viel realer ist als beim Staat. »Gottesvolk« ist eben nicht bloß die Kirche, sondern auch und zuerst das erwählte Volk Gottes, Israel, also eine Gemeinschaft, die nicht Teil der Kirche ist.

Der Begriff der göttlichen Erwählung, der (wie Schleiermacher in seiner *Glaubenslehre* wegweisend dargelegt hat; von Barth in *KD II/2* ungewollt bestätigt⁵) die Kirche theologisch konstituiert, greift also in

viel realerer Weise über die Kirche hinaus, als dies auf Seiten der staatlichen Analogie behauptet werden könnte. Zwar ist das Volk, auf dessen Bürger der Staat in seiner hoheitlichen Gewalt einwirken darf, im demokratischen Verständnis der Souverän dieses Staates, doch außerhalb des staatlichen Gewaltmonopols kann das Volk weder gemeinsam noch in seinen einzelnen Gliedern zu stehen kommen. Die Kirche hingegen wirkt, wenn sie durch eine Friedhofssatzung auch Nichtmitglieder bindet, tatsächlich auf Rechtssubjekte außerhalb des kirchlichen Geltungsbereiches. Beim Thema Gewaltmonopol also hinkt die Analogie von staatlicher und kirchlicher Verwaltung, weil auf Seiten der Kirche, die eben kein Gewaltmonopol hat, eine Lücke zwischen »Reichweite« und »Geltungsbereich« (G. Sauter) kirchlichen Handelns klafft.

Aus Sicht des staatlichen Verwaltungsrechts bedeutet das fehlende Gewaltmonopol der Kirche einen kaum heilbaren Mangel, der jede kirchliche Selbstverwaltung unter die »Schranken des für alle geltenden [= staatlichen] Gesetzes« zwingt, wie es mit Art. 137,3 der Weimarer Reichsverfassung bis heute (Art. 140 GG) heißt. Die evangelische Theologie des Rechts hingegen hat in dieser Not immer eher eine Tugend gesehen,⁶ weil sie hier die Leerstelle wahrnahm, die durch inhaltlich christliche Vorstellungen vom Recht der Liebe (J. Heckel) oder vom Gnadenrecht (H. Dombois) gefüllt werden sollte. In rechtliche Strukturen fand diese inhaltliche Füllung freilich kaum je anderswo Eingang als im persönlichen Ermessensspielraum der in der Verwaltung hoheitlich wirkenden individuellen Rechtssubjekte, denen seit Luthers Obrigkeitsschrift zur Einzelfallgerechtigkeit (Billigkeit als christliches Recht) geraten wird. Der Dritte Weg im kirchlichen Arbeitsrecht, der irgendwie auf einen anderen, eben christlichen Umgangsstil zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern

setzt, ist z.Z. der vielleicht am größten angelegte Versuch, einer besonderen inhaltliche kirchlicher Verwaltung zum Recht zu verhelfen.

Doch nicht nur die jüngsten Angriffe auf den Dritten Weg im Umfeld der EKD-Synode 2011 deuten darauf hin, dass kirchliche Administration besser fährt ohne eine positive Definition ihres christlichen Inhalts. Zumindest in ihren reformatorischen Grundlagen hat evangelische Kirchenverwaltung ihr Gutes darin, lediglich *negative* Güter (= nur via negationis zu bestimmende Güter) zu definieren, wenn Melancthon die (in dieser Konnotation meist überlesene) Sakramentsverwaltung (CA 7) – das Gebiet, auf dem die mittelalterliche Heilsanstalt der Kirche das Hoheitsrecht unangefochtener Alleinzuständigkeit besaß – an die Unverfügbarkeit von Wort und Glauben (CA 5) bindet. Auch für Luther sind gerade diejenigen Themen Gegenstand einer auf dem Verwaltungswege, nämlich durch obrigkeitlichen Erlass, durchsetzbaren »Besserung des christlichen Standes« (in heutiger Ausdrucksweise: Kirchenreform), die den Glauben *nicht* tangieren, wie etwa die Anmaßung päpstlicher Lehnsherrschaft.⁷ Mit diesem reformatorischen Glaubensvorbehalt werden für die kirchliche Administrationshoheit negative Güter definiert, die sich im kirchlichen Verwaltungsverfahrensgesetz (in §1,3f VVZG-EKD anders als im staatlichen §2,2 VwVfG) als Ausnahmen vom Geltungsbereich wiederfinden, nämlich all diejenigen kirchlichen Handlungsvollzüge, die sich direkt auf die persönliche Zueignung der Rechtfertigungsnade richten, so alle die Amtshandlungen oder die Seelsorge betreffenden Verwaltungsvorgänge (z.B. Beurkundungen von Kasualien).

III. Grundlegende Schritte zur kirchlichen Verwaltungsreform

Es wäre lohnend für die laufenden Verwaltungsstrukturereformen, die Aufgaben kirchlicher Verwaltung danach zu priorisieren, wie eng sie diesen Kernvollzügen der Kirche zugeordnet sind. Je enger die Verbindung, desto eher sind solche Vollzüge der Verwaltung entzogen; je lockerer, desto mehr sind sie in die Eigenständigkeit administrativen Handelns zu entlassen. Mit dieser sozusagen aussparenden Anordnung würde die »negative Definition« kirchlicher »(Sakraments-) Verwaltung« im Sinne der CA in ein Verfahren zur administrativen Kirchenreform umgesetzt. Es wäre ein Verfahren, wie es die EKD 2005 bei ihrer *Loyalitätsrichtlinie* bereits auf Anraten eines von ihr bestellten Gutachters (H.-R. Reuter) befolgt hat. Ausgehend von der Beobachtung, dass die evangelische Kirche besonders in Ostdeutschland

Die jüngsten Angriffe auf den »Dritten Weg« deuten darauf hin, dass kirchliche Administration besser fährt ohne eine positive Definition ihres christlichen Inhalts.

im diakonischen Sektor nicht mehr nur Kirchenmitglieder wird beschäftigen können, wird in dieser Richtlinie bei den kirchlichen Loyalitätsforderungen nicht nur nach der persönlichen Stellung der Arbeitnehmenden zur Kirche, sondern auch nach ihrer Tätigkeit unterschieden. Um diese Aufgabe einer inhaltlichen Prioritätensetzung kommen die evangelischen Kirchen im aktuellen Reformdiskurs vermutlich nicht herum, d.h. die inhaltliche Entscheidung über die vom Auftrag der Kirche her bestehende Abstufung verschiedener administrativer Aufgaben kann nicht durch strukturelle oder prozessorientierte Kriterien wie die Haupt- und Ehrenamtlichkeit bestimmter Funktionen oder eine Budgetgrenze für sog. Geschäfte laufender Verwaltung ersetzt werden.

Gleichzeitig ist aber zu bedenken, dass die erforderliche inhaltliche Priorisierung kirchlicher Handlungsvollzüge selbst kein inhaltlicher Vollzug des kirchlichen Auftrags ist, sondern Teil einer kirchlichen Strukturreform. Das schlägt sich darin nieder, dass die Frage, auf

welchen Gebieten der kirchlichen Verwaltung eine eigene Entscheidungsgewalt übertragen werden sollte, je nach der bekenntnismäßigen Ordnungsstruktur einer Kirche unterschiedlich zu beantworten ist. Hierauf hat W. Maurer schon 1968 hingewiesen, als er für die deutschen Landeskirchen und ihre Ordnungen verschiedene Modelle der rechtlichen Ausgestaltung kirchlicher Verwaltung durchspielte – vom bloßen Gegenüber zwischen Bischof und Synode über die dazwischen geschaltete Kirchenleitung als Organ bis zur streng presbyterial-synodalen Ordnung.⁸ Dabei wird zu beachten sein, dass die evangelische Kirche bei der Reform ihrer Verwaltung nur den Spielraum besitzt, den ihre bekenntnismäßige Ordnung hergibt.

Grundsätzlich ist Maurers Überlegung, dass eine starke kirchliche Verwaltung den Leitungsorganen den Rücken für die tatsächlich geistliche Leitung der Kirche freihält, gewiss beachtenswert. Vor einigen Jahren hat S. Rupp jedoch am Beispiel der badischen Landeskirche gezeigt,⁹ dass eine stärkere Eigenständigkeit der kirchlichen Verwaltung – zu realisieren über Zielvereinbarungen, die diese mit den kirchenleitenden Organen abschließt – sich vor allem in einer Stärkung nachgeordneter Verwaltungsstrukturen niederschlägt, was am ehesten im Rahmen einer kirchlichen Ordnung möglich ist, die eine eigenständige Legitimation solcher Verwaltungsstrukturen neben der demokratisch-repräsentativen Legitimation durch die

Synode kennt, denn von letzterer sind z.B. die Dezenten in den Konsistorien nicht betroffen. Kirchen, die eine solche, nicht-repräsentative Legitimation kennen (indem z.B. der badische Oberkirchenrat eigenes Organ der Landeskirche ist), sind hier in einer anderen Position als solche, die (wie die streng presbyterial-synodal verfassten Kirchen von Rheinland und Westfalen) die Verwaltung ganz als ausführendes Instrument sehen und vollauf der Kontrolle der Synode unterstellen. Diese Kirchen können Reformmaßnahmen zur Stärkung gemeindeferner Organisationsebenen in der kirchlichen Verwaltung kaum mittragen.

Ein erster grundlegender Schritt für jede evangelische Verwaltungsstrukturreform besteht folglich darin, die diskutierten Reformmaßnahmen (die oft auf unternehmensentwicklerische Ratschläge zurückgehen) dem Test zu unterwerfen, inwie-

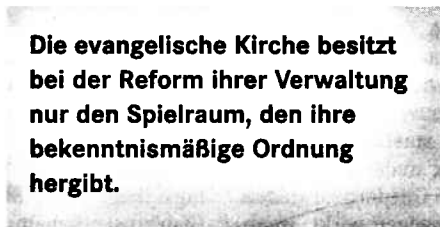
weit die bestehende kirchliche Ordnungsstruktur tangiert wird. Der nächste Schritt geht weit darüber hinaus und verlangt von

den evangelischen Kirchen, in der Besinnung auf ihren geistlichen Auftrag zur Zueignung der Rechtfertigungsgnade eine Priorisierung der Aufgaben kirchlicher Administration am Kriterium der Nähe oder Distanz zu diesem Kernauftrag zu entwickeln. Diese Aufgabe, die nicht mit einer kirchensoziologischen Besinnung auf Kerngemeinde und Distanzierte zu verwechseln ist, sondern eine Selbstverständigung über das Kirchesein impliziert, darf freilich nicht mit dem Kirchesein selbst gleichgesetzt werden – wie auch das Wissen um die nötigen Reformen die Reformen selbst nicht ersetzen kann. Mit Luthers Letztem Zettel gesprochen: »Die heiligen Schriftsteller meine niemand genug geschmeckt zu haben, er

habe denn hundert Jahre lang mit den Propheten die Kirchen regiert.«¹⁰

Anmerkungen:

- 1 Einen exemplarischen Überblick gibt aus juristischer Sicht Steffen Rupp, *Verwaltungsmodernisierung in der Kirche. Eine Untersuchung am Beispiel des Neuen Steuerungsmodells in der Evangelischen Landeskirche in Baden*, Frankfurt 2004 (Schriften zum Staatskirchenrecht 20).
- 2 Zur Verhältnisbestimmung von geistlichem und administrativem Aspekt der Verwaltung jenseits falscher konfessioneller Alternativen ist immer noch lehrreich: Martin Honecker, *Visitation* [1972], in: Martin Honecker, *Das Recht in der Kirche des Evangeliums*, Tübingen 2008 (Jus Ecclesiasticum 85), 410-429.
- 3 Vgl. nur die Teilartikel von Michael Germann zum Art. Verwaltung, in: RGG⁴ 8, 2005, 1084-1089.
- 4 Aus staatskirchenrechtlicher Sicht vgl. z.B. den aktuellen Überblick zum gesamten Komplex: Hinnerk Wißmann, *Stand und Perspektiven des Evangelischen Kirchenverwaltungsrechts*, in: ZevKR 56 (2011) 158-181.
- 5 Vgl. hierzu die hervorragende Untersuchung von Matthias Gockel, *Barth and Schleiermacher on the Doctrine of Election. A Systematic Theological Comparison*, Oxford 2009.
- 6 Vgl. den instruktiven Theorieüberblick von Hans-Richard Reuter, *Der Rechtsbegriff des Kirchenrechts in systematisch-theologischer Perspektive*, in: Gerhard Rau/Hans-Richard Reuter/Klaus Schlaich, *Das Recht der Kirche I*, Gütersloh 1997 (FBESG 49), 236-286.
- 7 Vgl. Martin Luther, WA 6, 1888, 419,28-420,16 sowie 428,12-429,7.
- 8 Immer noch lesenswert: Wilhelm Maurer, *Verwaltung und Kirchenleitung* [1968], in: Wilhelm Maurer, *Die Kirche und ihr Recht. Gesammelte Aufsätze zum evangelischen Kirchenrecht*, hg.v. Gerhard Müller/Gottfried Seebaß, Tübingen 1976 (Jus Ecclesiasticum 23), 526-553.
- 9 Vgl. Rupp, *Verwaltungsmodernisierung*, 121-140.
- 10 Zum lateinischen Text: Luther, WA 48, 1927, 241 (16.02.1546).



Die evangelische Kirche besitzt bei der Reform ihrer Verwaltung nur den Spielraum, den ihre bekenntnismäßige Ordnung hergibt.