

Resolution Nr. 22 des dbv,
angenommen von der
Mitgliederversammlung des dbv
am 12.05.1996 in Friedewald:

Die Soldatenseelsorge braucht eine legitimierte Arbeitsgrundlage

Der Dietrich-Bonhoeffer-Verein (dbv) fordert, daß die zuständigen Parlamente Bundestag und EKD-Synode ihre Verantwortung für eine Neuordnung der Soldatenseelsorge wahrnehmen

Der Staat, vertreten durch das Bundesministerium der Verteidigung, und der Rat der EKD haben augenblicklich die Absicht, die "Rahmenvereinbarung über die evangelische Seelsorge in der Bundeswehr in den neuen Bundesländern" ohne Beteiligung von Bundestag und EKD-Synode abzuschließen, obwohl die "Rahmenvereinbarung" den Charakter eines Vertrages hat. Dies widerspricht nach unserer Kenntnis den Verfahrens- und Zustimmungserfordernissen sowohl auf staatlicher als auch auf kirchlicher Seite.

Der dbv fordert den Rat der EKD auf, auf dem bisherigen Weg innezuhalten und die notwendigen Klärungen für eine Fortsetzung des Reformprozesses zur Neuordnung der Soldatenseelsorge einzuleiten. Insbesondere fordert der dbv den Rat der EKD auf, eine Unterzeichnung der "Rahmenvereinbarung" vorerst nicht vorzunehmen. Der Bundestag und die EKD-Synode werden gebeten, sich mit der "Rahmenvereinbarung" parlamentarisch zu befassen und insofern ihre Verantwortung für eine Neuordnung der Soldatenseelsorge wahrzunehmen. Der dbv bekräftigt seine Auffassung, daß nur in der Respektierung des Beschlusses von Halle auf dem Weg einer Veränderung des Militärseelsorgevertrages eine für alle Seiten zufriedenstellende Lösung erreicht werden kann. Die "Rahmenvereinbarung" als unbefriedigende Übergangslösung muß nach unserem Verständnis von Kirche im Sinne des Beschlusses von Halle durch eine beide Partner respektierende Lösung sobald wie möglich abgelöst werden.

Begründung:

1. Eine Entscheidung zu der seit März 1996 vorliegenden "Rahmenvereinbarung über die evangelische Seelsorge in der Bundeswehr in den neuen Bundesländern" haben bisher drei östliche Gliedkirchen der EKD (Thüringen, Mecklenburg und Berlin-Brandenburg) zurückgestellt. Zwar liegt aus anderen östlichen Gliedkirchen (Sachsen, Schlesische Oberlausitz, Pommern und Anhalt) eine Zustimmung vor. Diese Synodalbeschlüsse vertreten jedoch insgesamt deutlich weniger Kirchenmitglieder als die Gliedkirchen Thüringen, Mecklenburg und Berlin-Brandenburg. Die Stellungnahme der Kirchenprovinz Sachsen steht noch aus.

2. Obwohl die EKD vor Abschluß der Verhandlungen über die "Rahmenvereinbarung" mit den Leitenden Geistlichen der östlichen Gliedkirchen Kontakt aufgenommen und sich deren Billigung bzw. Unterstützung vergewissert hatte, gestalteten sich die synodalen Beratungen der "Rahmenvereinbarung" nicht ohne Schwierigkeiten. Selbst die Gliedkirchen, die zugestimmt haben, haben eine "Enttäuschung" (Schlesische Oberlausitz) bzw. ein "Bedauern" (Anhalt) über das vorliegende Verhandlungsergebnis ausgedrückt. Bei den Gliedkirchen Thüringen, Mecklenburg und Berlin-Brandenburg war die Kritik an der "Rahmenvereinbarung"

so groß, daß sie die Entscheidung zurückgestellt und stattdessen Bedingungen formuliert haben, die vor einer Zustimmung erfüllt sein müssen. Am kritischsten äußerte sich die Landessynode Berlin-Brandenburg: Kommt es in Bezug auf die aufgelisteten Bedingungen nicht zu einer einvernehmlichen Regelung, "... so ist auch die Rahmenvereinbarung nicht hinnehmbar".

3. Die vorerst letzte Landessynode, die sich mit der "Rahmenvereinbarung" befaßt hat, war diejenige von Berlin-Brandenburg auf ihrer Synodaltagung vom 02.-05. Mai 1996. Die bis dahin bereits vorliegenden Synodenbeschlüsse hatten deutlich werden lassen, daß für die Erhöhung der Akzeptanzbereitschaft viel von der Ausgestaltung der innerkirchlichen Vereinbarung abhängt, die zur Umsetzung der "Rahmenvereinbarung" zusätzlich vorgesehen ist und zwischen der EKD und den östlichen Gliedkirchen abgeschlossen werden soll. Um die Akzeptanzbereitschaft in Berlin-Brandenburg zu erhöhen, hat die EKD einen Entwurf für eine solche innerkirchliche Vereinbarung zusammengestellt und der berlin-brandenburgischen Synodaltagung vorgelegt. Die Synode in Berlin-Brandenburg hat auch diesem Entwurf einer innerkirchlichen Vereinbarung ihre Zustimmung zunächst verweigert.

4. Die Forderungen der östlichen Gliedkirchen, mit denen sie eine Nachbesserung erreichen möchten, richten sich auf den ersten Blick nur auf die Ausgestaltung der innerkirchlichen Vereinbarung. Die Frage ist jedoch, ob alle diese Forderungen in der innerkirchlichen Vereinbarung unterzubringen sind oder ob sie nicht auch z.T. den Vertragstext der "Rahmenvereinbarung" betreffen. Ein Beispiel dafür ist das Drängen von Berlin-Brandenburg auf Klarstellung, "daß für ordinierte Seelsorgerinnen und Seelsorger keine über die Ordinationsverpflichtung und das Pfarrerdienstrecht hinausgehenden Beschränkungen in der Wahrnehmung ihres Verkündigungsauftrages und ihrer seelsorgerlichen Verantwortung bestehen". Berlin-Brandenburg wehrt sich damit gegen eine Passage in Ziff. 3 der "Rahmenvereinbarung": "Die Pfarrer müssen die freiheitlichdemokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes anerkennen. Dazu gehört die Achtung vor der Entscheidung der Soldaten zum Wehrdienst mit der Waffe. Die Pfarrer dürfen sich innerhalb dienstlicher Unterkünfte und Anlagen nicht zugunsten oder zuungunsten einer bestimmten politischen Richtung betätigen." Es muß die Gefahr gesehen werden, daß Ziff. 3 der "Rahmenvereinbarung" dazu mißbraucht werden kann, die seelsorgerliche Begleitung von Soldaten in Gewissenskonflikten, die sich auf bestimmte Waffen, auf einen bestimmten Einsatz oder gar auf den Wehrdienst mit der Waffe insgesamt beziehen, zu behindern. Ebenso kann nicht ausgeschlossen werden, daß die Freiheit der Verkündigung dort, wo sie sich mit den Konsequenzen des christlichen Glaubens für den politisch-gesellschaftlichen Bereich befaßt, eingeschränkt werden soll. Der vorliegende Entwurf für eine innerkirchliche Vereinbarung (Stand 09.05.1996) versucht, solchen Bedenken in § 4 Absatz 2 mit folgender Formulierung gerecht zu werden: "Die Pfarrerrinnen und Pfarrer bleiben an ihr Ordinationsgelübde und das Bekenntnis der Landeskirche gebunden. Die Ziffer 3 der Rahmenvereinbarung wird verstanden im Sinne der §§ 45 und 46 des Kirchenbeamtengesetzes der EKD vom 12. November 1993 (Abl. EKD S. 517)." Es bleibt festzuhalten, daß solche Formulierungen in einer innerkirchlichen Vereinbarung den Vertragspartner Staat in keiner Weise binden und im Konfliktfall keinen ausreichenden Schutz bedeuten. Deswegen ist zu fordern, daß die EKD dem Staat ihr Verständnis von Ziff. 3 der Rahmenvereinbarung mit dem Ziel einer zustimmenden Kenntnisnahme vorlegt.

5. Gravierend ist zu werten, daß die "Rahmenvereinbarung" unter dem Verdacht erheblicher Verfahrensfehler steht. Zu dieser kommt die "Gutachterliche Stellungnahme zur verfahrensrechtlichen Rechtswirksamkeit der 'Rahmenvereinbarung über die Evangelische Seelsorge in der Bundeswehr in den neuen Bundesländern'", die Rechtsanwalt Jäckel, Fachanwalt für

Verwaltungsrecht in Wiesbaden, unter dem Datum des 9. Mai 1996 für den Dietrich-Bonhoeffer-Verein angefertigt hat. Für Rechtsanwalt Jäckel ist bei der "Rahmenvereinbarung" das Vorliegen eines Vertrages zwischen Staat und Kirche unstrittig. Ebenso unstrittig ist von einem Zustimmungserfordernis zu dem Vertrag durch die EKD-Synode auszugehen. Zu klären war, wie es sich mit dem Zustimmungserfordernis durch den Bundestag verhält. In diesem Zusammenhang war die zu diskutierende Frage, ob es sich bei der "Rahmenvereinbarung" um ein zustimmungsfreies Verwaltungsabkommen im Sinne des Artikel 59 Abs. 2 Satz 2 GG handelt und - falls dies nicht der Fall ist - ob die Voraussetzungen für die Zustimmungsbedürftigkeit nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG vorliegen. Die "Gutachterliche Stellungnahme" von Rechtsanwalt Jäckel, die dieser Resolution als Anlage beigelegt ist, stellt im Ergebnis fest, daß die Voraussetzungen für die Zustimmungsbedürftigkeit durch den Bundestag nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 GG gegeben sind.

6. Es handelt sich bei der "Rahmenvereinbarung" um einen Staat-Kirche-Vertrag, bei dem eine Mitwirkung von EKD-Synode und Bundestag unumgänglich ist. Was die kirchliche Seite betrifft, so sieht der von der Grundordnung der EKD geregelte Verfahrensablauf für einen Staat-Kirche-Vertrag vor, daß der Vertrag durch ein von der EKD-Synode zu erlassendes Kirchengesetz in kirchliches Recht überführt wird. Dabei ist Art. 26 Abs. 3 GO zu beachten (zweimalige Beratung, Beschlußfassung mit Zwei-Drittel-Mehrheit, Zustimmung der Kirchenkonferenz). Ebenso ist zu berücksichtigen, daß das Sachgebiet Soldatenseelsorge in den neuen Bundesländern nicht in der Zuständigkeit der EKD liegt. Selbst bei einer Zustimmung durch die östlichen Gliedkirchen ~ sei die Zustimmung nur auf die Rahmenvereinbarung oder auch auf ein begleitendes Kirchengesetz bezogen - müssen die Zustimmungen allerdings klarstellen, daß damit die originäre Zuständigkeit der östlichen Gliedkirchen nicht an die EKD abgetreten wird.

7. In dem von der EKD vorgelegten Entwurf für eine innerkirchliche Vereinbarung (Stand 09.05.1996) heißt es in § 13 Kirchensteuern der Soldaten: "Die Kirchensteuern der im Bereich der Landeskirche stationierten Soldaten werden nach Maßgabe des Haushaltsplanes der EKD für den Bedarf der Seelsorge in der Bundeswehr verwendet. Diese Mittel werden durch den Sonderhaushalt Evangelische Militärseelsorge verwaltet. Verbleibende Mittel werden anteilig an die Landeskirchen ausgezahlt." Da die Soldatenseelsorge in originärer Zuständigkeit der östlichen Gliedkirchen - auch bei Anwendung der "Rahmenvereinbarung" - bleibt, sollten die Kirchensteuern der Soldaten auch ganz den östlichen Gliedkirchen zugute kommen. Die vorgeschlagene Regelung bedeutet eine unnötige Schwächung in der Mittelverfügung der östlichen Gliedkirchen. So bietet sich als Alternative an, die Kirchensteuern der Soldaten und die Personalkosten für die SoldatenseelsorgerInnen, soweit sie nicht vom Bund gedeckt werden (Versorgungsbeiträge, vgl. § 6 des Entwurfs für eine innerkirchliche Vereinbarung), bei den östlichen Gliedkirchen zu belassen.

Anhang:

"Gutachterliche Stellungnahme zur verfahrensrechtlichen Rechtswirksamkeit der 'Rahmenvereinbarung über die Evangelische Seelsorge in der Bundeswehr in den neuen Bundesländern'", angefertigt von Rechtsanwalt Jäckel, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, unter dem Datum des 9. Mai 1996 für den Dietrich-Bonhoeffer-Verein

Anwaltskanzlei, Schützenhofstraße 3, 65183 Wiesbaden	HILDEGARD STRAUCH GABRIELE JANCKE GERHARD STRAUCH* OTTO JÄCKEL* Rechtsanwältinnen & Rechtsanwälte * Fachanwälte für Verwaltungsrecht Schützenhofstraße 3 - 65183 Wiesbaden Telefon (0611) 3 98 55 Telefax (0611) 3 98 58 Gerichtsfach 153 Wiesbaden, 9. Mai 1996 Unser Aktenzeichen: Dietrich-Bonhoeffer-Verein e.V. jä/tg/05040DBV
Dietrich-Bonhoeffer-Verein e.V. Herrn Pfarrer Dr. Karl Martin Am Heienberg 4 65193 Wiesbaden	

**Gutachterliche Stellungnahme zur verfahrensrechtlichen
Rechtswirksamkeit der
"Rahmenvereinbarung über die Evangelische Seelsorge in
der Bundeswehr in den neuen Bundesländern"**

Die "Rahmenvereinbarung über die Evangelische Seelsorge in der Bundeswehr in den neuen Bundesländern", die am 8.3.1996 paraphiert wurde, bedarf zu Ihrer Wirksamkeit sowohl der Zustimmung des Bundestages in Gesetzesform als auch der Zustimmung durch die Gliedkirchen in den neuen Bundesländern.

I. Die "Rahmenvereinbarung" bedarf gemäß Artikel 59 Abs. 2 S. 1 GG der Zustimmung des Bundestages in der Form eines Bundesgesetzes.

1. Bei der "Rahmenvereinbarung" zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Evangelischen Kirche in Deutschland handelt es sich um einen Vertrag.

Nach heute herrschender Auffassung sind Konkordate und Evangelische Staatskirchenverträge echte, beide Parteien bindende Verträge. Sowohl die Privilegientheorie, wonach Konkordate dem Staat gewährte Privilegien darstellen, die der Papst frei widerrufen kann, als auch die etatistische Legaltheorie, wonach Konkordate "nur der Ausdruck eines juristisch relevanten Konsenses der Kirche zu einem staatlichen Gesetzgebungsakt" sind, gehören der Geschichte an.

Hollerbach, Verträge zwischen Staat und Kirche in der Bundesrepublik
Deutschland in Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik

Deutschland Band I, 1. Auflage, Berlin 1974, S. 267, 282.

Konkordate zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Staat werden als quasi-völkerrechtliche Verträge qualifiziert, auf welche die Regeln des Völkerrechts entsprechend angewendet werden. Evangelischen Kirchenverträgen wird der Charakter echter koordinationsrechtlicher Verträge zuerkannt, die weder dem Staatsrecht noch dem Völkerrecht zugehören, sondern als Abgrenzung zwischen staatlichem und kirchlichem Bereich öffentliches Recht darstellen. Die evangelischen Kirchenverträge unterscheiden sich von den Konkordaten allein dadurch, daß sie nicht dem internationalen Bereich zugehören, ein sonstiger Wesens- oder gar Rangunterschied besteht nicht.

Hollerbach, a.a.O., S. 283, m.H.a. Scheuner, Evangelische Kirchenverträge, S. 338.

2. Die "Rahmenvereinbarung" stellt kein Verwaltungsabkommen im Sinne des Artikels 59 Abs. 2 S. 2 GG dar.

Ein Verwaltungsabkommen in diesem Sinne liegt nur vor, wenn die Umsetzung des Vertrags durch eine Rechtsverordnung erfolgen kann, zu der die Bundesregierung gemäß Artikel 80 Abs. 1 GG ermächtigt wurde und diese Rechtsverordnung nicht der Zustimmung des Bundesrates nach Artikel 80 Abs. 2 GG bedarf.

Streinz in Sachs, Grundgesetz, 1. Auflage, München 1996, Artikel 59, Rz 36 f.; BVerfGE 1, 372, 393.

An dieser Voraussetzung fehlt es hier schon deshalb, weil eine den Verordnungsgeber ermächtigende gesetzliche Grundlage nicht vorliegt.

3. Es handelt sich um einen Vertrag, der die politischen Beziehungen des Bundes regelt.

Für zwischenstaatliche völkerrechtliche Verträge gibt es für die Bewertung dessen, was als "politisch" im Sinne des Artikel 59 Abs. 2 GG anzusehen ist, keine festen Kriterien. Als Voraussetzung wird zunächst angesehen, daß der Vertrag die politischen Beziehungen des Bundes regelt, also eine politische Gestaltung bezweckt und sodann auf das Gewicht des Vertrages für die Bundesrepublik Deutschland abgestellt.

Rojahn in von Münch/Kunig, Grundgesetz, Band 2, 3. Auflage, München 1995, Artikel 59, Rz 22.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es dabei geboten, den politischen Charakter eines Vertrages letztlich im Einzelfall unter Berücksichtigung der besonderen Umstände und konkreten politischen Situation der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Vertragspartner festzustellen.

BVerfGE 1, 3 72, 383; vgl. auch Streinz in Sachs, Grundgesetz, 1. Auflage, München 1996, Artikel 59, Rz 31.

Im Rahmen solcher Einzelfallprüfungen hat das Bundesverfassungsgericht bislang in

drei Fällen die Einordnung als politischer Vertrag im Sinne von Artikel 59 Abs. 2 S. 1 GG abgelehnt (BVerfGE 1, 351 - Petersberger Abkommen; BVerfGE 1, 372 Deutsch-Französisches Wirtschaftsabkommen; BVerfGE 2, 347 - Kehler Hafens-Abkommen). Den Verträgen von Moskau vom 12.8.1970 und Warschau vom 7.12.1970 hat das Bundesverfassungsgericht demgegenüber einen "hochpolitischen Charakter" zuerkannt.

BVerfGE 40, 141, 164.

Zum Kreis der politischen Verträge gehören auch der sogenannte Grundlagen-Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR vom 21.12.1972 (BVerfGE 36, 1, 20) sowie der Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland vom 12.9.1990 (sogenannter Zwei-Plus-Vier-Vertrag).

vgl. Rojahn, a.a.O., Artikel 59 GG, Rz 22 mit weiteren Nachweisen.

Der Gesichtspunkt der "politischen Wichtigkeit" ist gleichermaßen entscheidend für die Frage, ob ein Staatskirchenvertrag parlamentarischer Zustimmung bedarf oder nicht.

Hollerbach, Alexander, Verträge zwischen Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1965, S. 214 mit weiteren Nachweisen.

Sind also Regelungen in ihrem materiellen Kernbestand für das institutionelle Verhältnis von Staat und Kirche von gesteigerter Bedeutung, so können sie nicht ohne Parlamentszustimmung getroffen werden.

Zu den Grundfragen der rechtlichen Zuordnung von Staat und Kirche gehört neben dem Kultusbereich mit der Regelung des Religionsunterrichts an staatlichen Schulen vor allem die Frage der Militärseelsorge.

Die mit der Französischen Revolution eingeleitete Erkenntnis, wonach sich Staat und Kirche als selbständige Rechtssubjekte gegenüberstehen, verwirklichte sich in Deutschland erst 1919 mit der Einführung der Weimarer Reichsverfassung und der Beendigung der Staatskirche. Seitdem war die Regelung der Militärseelsorge ein Gegenstand politischer Auseinandersetzungen zwischen Staat und Kirche, in denen gegenseitige Verknüpfungen und Abgrenzungen jeweils neu definiert wurden.

3.1. Die Auseinandersetzung in der Weimarer Republik

Während das Reichswehrministerium und der Evangelische Feldpropst entscheidenden Wert auf die Eigenständigkeit der Evangelischen Militärseelsorge gegenüber den Landeskirchen legten, beharrten die Bayerische, die Württembergische und die Sächsische Landeskirche nach 1919 auf der Einführung direkter landeskirchlicher Aufsichtsrechte gegenüber den Militärgeistlichen ihres Bereichs. Sie machten die Rücksichtnahme auf dieses Interesse zur Bedingung für den Erlass einer neuen militärkirchlichen Dienstordnung auch für ihren Amtsbereich. Diese Streitfrage behinderte lange den Abschluß der Verhandlungen über eine reichseinheitliche militärkirchliche Dienstordnung, die 1920 mit dem Übergang zur einheitlichen Reichswehr und der

Beendigung der bisherigen Zuständigkeiten der Kriegsminister Preußens, Bayerns, Württembergs und Sachsens erforderlich geworden war. Im Oktober 1924 legte das Reichswehrministerium den ersten Entwurf einer militärkirchlichen Dienstordnung vor, den der Deutsche Evangelische Kirchenausschuß den Leitungen aller Landeskirchen zur Stellungnahme zuleitete. Auch ein auf Grund der kirchlichen Einwände formulierter zweiter Entwurf fand jedoch keine ungeteilte Zustimmung bei den Landeskirchen. Auf Grund einer Besprechung aus Anlaß des Kirchentags in Königsberg von 1927 wurde ein dritter Entwurf verfaßt, der die Bindung der Militärgemeinden und Militärpfarrer an die jeweiligen Landeskirchen verstärkte. Nachdem alle Landeskirchen diesem Entwurf schriftlich zugestimmt hatten, verkündete der Reichswehrminister am 28.2.1929 die neue Evangelische Militärkirchliche Dienstordnung für das Reichsheer und die Reichsmarine.

Die gleichen Fragen bestimmten auch die Verhandlungen zwischen der Katholischen Kirche und dem Deutschen Reich betreffend die katholische Militärseelsorge. Die Reichsregierung begründete ihren Wunsch auf Ausgliederung der Militärseelsorge von der Aufsicht der örtlichen Bischöfe mit der staatlichen Finanzierung der Militärseelsorge, während die katholischen Bischöfe darauf bestanden, daß bei einer Neuregelung die katholische Militärseelsorge der Jurisdiktion der jeweils örtlich zuständigen Bischöfe untergeordnet werden müsse. Eine Einigung hierüber wurde erst in dem Reichskonkordat vom 20. Juli 1933 erzielt.

vgl. hierzu Huber, Ernst-Rudolf/Huber, Wolfgang, Staat und Kirche im 19. und 20. Jahrhundert, Band IV, Berlin 1988, S. 264 f. mit weiteren Nachweisen.

3.2. Das Ringen um den Militärseelsorgevertrag vom 21.2.1957

Mit dem Untergang des Deutschen Reiches und der Auflösung der Deutschen Wehrmacht auf Grund der bedingungslosen Kapitulation vom 8. Mai 1945 trat die Evangelische Militärkirchliche Dienstordnung von 1929 außer Kraft.

Mit der Vorbereitung der Wiederbewaffnung der Bundesrepublik Deutschland wurde die Frage der Militärseelsorge wiederum zu einem zentralen Punkt der politischen Auseinandersetzung zwischen Staat und EKD. Erneut stand die Frage im Mittelpunkt, wem die Militärggeistlichen dienstrechtlich und disziplinarrechtlich unterstellt werden sollten, dem Staat oder der Kirche. Bundesregierung und Rat der EKD entschieden die Auseinandersetzung vor Abschluß der Meinungsbildung in den Landeskirchen durch das frühzeitige Schaffen von Fakten im Sinne des sodann geschlossenen Vertrags der Bundesrepublik Deutschland mit der Evangelischen Kirche in Deutschland zur Regelung der Evangelischen Militärseelsorge vom 21.2.1957. So wurde bereits im Februar 1956 Prälat Kunst mit der Wahrnehmung der Aufgaben des Militärbischofs beauftragt und im März 1956 nahm das dem Bundesverteidigungsministerium unterstellte Evangelische Kirchenamt seine Arbeit auf. Zu diesem Zeitpunkt war den Landeskirchen der erste Entwurf eines Militärseelsorgevertrages mit der Bitte um Stellungnahme zugegangen. Die Synode der EKD sprach auf ihrer Tagung vom 27. bis 29. Juni 1956 in Berlin in einem Beschluß die Erwartung aus, daß keine neuen Tatsachen ohne ihre Beteiligung geschaffen würden. Gleichwohl schloß der Rat der EKD den Militärseelsorgevertrag vom 22.2.1957 ohne weitere Synodalberatung.

vgl. Kleine, Markus, Institutionalisierte Verfassungswidrigkeiten im Verhältnis von Staat und Kirchen unter dem Grundgesetz, 1. Auflage, Baden-Baden 1993, S. 171 mit weiteren Nachweisen.

3.3. Militärseelsorge als Ursache der Spaltung der EKD

Die erstrangige politische Bedeutung der Frage der Militärseelsorge kommt weiterhin darin zum Ausdruck, daß die Zustimmung der DDR-Synodalen zu dem Militärseelsorgevertrag die Spaltung der EKD auslöste. Mit der Zustimmung zu der nur für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland geltenden Militärseelsorgeregelung hatten die Synodalen aus der DDR zugleich ihre Ablehnung des DDR-Regimes zum Ausdruck gebracht. Die Regierung der DDR und die Ost-CDU nahmen dies zum Anlaß, eine heftige Polemik gegen die EKD und ihre "NATO-gebundene" Leitung zu entfesseln und die Loslösung der auf dem Gebiet der DDR liegenden Landeskirchen von der gesamtdeutschen EKD zu fordern. Diese Forderung erfüllte sich zwölf Jahre später in der Spaltung der EKD. In der Folgezeit suchte die evangelische Kirche in der DDR eine unabhängige Stellung einzunehmen, was sich sowohl in Distanz zur Regierung der DDR als auch in der Ablehnung des Dienstes bundesdeutscher Geistlicher in Bundeswehr und NATO äußerte. Der Militärseelsorgevertrag wurde dabei zum Inbegriff einer unerwünschten Auslieferung der Kirche an den Staat der Bundesrepublik Deutschland.

Kleine, a.a.O., S. 194, mit weiteren Nachweisen.

3.4. Die Situation nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten

Entsprechend dieser Grundhaltung lehnte die Synode des Bundes der Evangelischen Kirchen in der DDR im September 1990 eine mögliche Ausweitung des Militärseelsorgevertrages auf das Gebiet der Gliedkirchen in der DDR ab.

Die Synode der EKD in Halle am 10.11.1994 erarbeitete hierauf einen Kompromißvorschlag, nach dem in ganz Deutschland die Militärseelsorge auch von Pfarrerinnen und Pfarrern ausgeübt werden können sollte, die in einem unmittelbaren kirchlichen Dienstverhältnis verbleiben und erteilte dem Rat der EKD einen entsprechenden Verhandlungsauftrag.

Zitiert nach Martin, Partnerschaft statt latente Abhängigkeit - beim Thema Militärseelsorge geht es um das Verhältnis Staat-Kirche, Verantwortung, 1995, 320.

Mit der "Rahmenvereinbarung" konnte der Rat der EKD die ihm von der Synode auferlegte Verhandlungsmaxime nicht durchsetzen.

Die Tatsache, daß die "Rahmenvereinbarung" nur befristet gelten soll, macht deutlich, daß die Auseinandersetzung um die Militärseelsorge weitergehen wird.

Nachdem im Kultusbereich alle wesentlichen offenen Fragen zwischen Staat und Kirche geregelt sind, ist die Militärseelsorge nunmehr zur politischen Kardinalfrage im Verhältnis zwischen Staat und evangelischer Kirche geworden.

4. Neben der politischen Gewichtigkeit ist auch die in Artikel 59 Abs. 2 S. 1 GG normierte alternative Voraussetzung, der Bezug auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung, erfüllt.

Hierzu zählt vor allem die Haushaltsgesetzgebung.

Die in Ziffer 7 Abs. 1 der Vereinbarung getroffene Regelung, wonach die Bezüge der hauptamtlich eingesetzten Pfarrer und des Bevollmächtigten nach Ziffer 2 ohne Zulagen, Nebengebühren (ausgenommen Reisekosten) und Beiträge oder Zuschüsse zu kirchlichen Versorgungseinrichtungen vom Bundesminister der Verteidigung entsprechend den Bezügen des öffentlichen Dienstes in den neuen Bundesländern gegen Vorlage spezifizierter Berechnungen vierteljährlich nachträglich aus Haushaltsmitteln des Bundes erstattet werden, bedarf zu ihrer Umsetzung entsprechender haushaltsgesetzlicher Entscheidungen. Soweit zum Teil die Auffassung vertreten wird, ein Zustimmungsgesetz sei nicht erforderlich, wenn die durch die vertragliche Regelung entstehenden finanziellen Belastungen im Haushaltsplan unproblematisch seien,

Streinz in Sachs, GG, Artikel 59, Rz 34; Jarass in Jarass/Pieroth, Artikel 59 GG, Rz 8,

kann dies hier dahinstehen.

In Zeiten leerer Haushaltskassen ist die Übernahme der wesentlichen Personalkosten und der gesamten Sachkosten für die Militärseelsorge auf dem Gebiet der neuen Bundesländer nicht unbedeutend. Dies kommt auch dadurch zum Ausdruck, daß die Bundesregierung sich in den Verhandlungen mit der Position durchgesetzt hat, daß die Zulagen, Nebengebühren und Beiträge oder Zuschüsse zu kirchlichen Versorgungseinrichtungen von der EKD zu tragen sind. Hier kam es offenbar auf jede Mark an.

II. Die "Rahmenvereinbarung" bedarf zu ihrer Rechtswirksamkeit auch der Zustimmung der Gliedkirchen in den neuen Bundesländern.

Die Zuständigkeit zur Regelung der Militärseelsorge auf dem Gebiet der neuen Bundesländer ist nicht nach Artikel 10 a der Grundordnung der EKD auf die EKD übergegangen.

Artikel 10 GO hat folgenden Wortlaut:

"Die Evangelische Kirche in Deutschland kann gesetzliche Bestimmungen mit Wirkung für die Gliedkirchen erlassen

a) für Sachgebiete, die im Bereich der Evangelischen Kirche in Deutschland bereits einheitlich geregelt waren;

b) für andere Sachgebiete, wenn die beteiligten Gliedkirchen damit einverstanden sind."

1. Vorauszuschicken ist hierzu zunächst, daß dem Zustimmungserfordernis auf der staatlichen Seite durch ein Bundesgesetz das Gesetzgebungserfordernis auf kirchli-

cher Seite entspricht. Kirchengesetze werden von der EKD-Synode erlassen. Hierbei sind die Vorschriften von Artikel 26 Abs. 3 bis 5 und Artikel 27 der Grundordnung zu beachten.

Brunotte, Die Grundordnung, Artikel 10, S. 160.

2. In den Beratungen der Synode der EKD zum Militärseelsorgevertrag von 1957 wurde hierzu erwogen, die Zuständigkeit der EKD im Hinblick auf die Tatsache anzunehmen, daß die Evangelische Militärseelsorge zuvor durch die Evangelische Militärkirchliche Dienstordnung für das Reichsheer und die Reichsmarine vom 28.2.1929 einheitlich geregelt gewesen war.

vgl. Hollerbach, Verträge zwischen Staat und Kirche in der BRD, 199 mit weiteren Nachweisen.

Zu Recht wurde es jedoch seinerzeit als unangemessen angesehen, sich auf die genannte Dienstordnung zu berufen. Die Erinnerung an die Rolle der Militärseelsorge in der Deutschen Wehrmacht im 2. Weltkrieg war wohl noch allzu frisch. Zudem dürfte fraglich sein, ob die Kompetenzzuweisung sich auf eine Regelung stützen kann, die zum Zeitpunkt des Erlasses der neuen Regelung bereits über zehn Jahre außer Kraft war.

Entscheidend ließ man sich 1957 aber von der Rücksichtnahme auf die in der damaligen DDR gelegenen Gliedkirchen leiten und war bestrebt, auch in der Wahl des rechtlichen Modus die gesamthänderische Verantwortung von EKD und Gliedkirchen zum Ausdruck zu bringen.

Hollerbach, a.a.O., S. 199 mit Hinweis auf die kirchenamtliche Begründung, S. 13: "Durch den Vertrag wird in so einschneidender Weise in wichtige Rechte der Gliedkirchen eingegriffen, daß nicht nur für die Gliedkirchen der Vertrag nur durch Mitwirkung an seiner Ratifizierung anwendbar wird, sondern daß auch der EKD an der ausdrücklichen Billigung des Vertrages durch die Gliedkirchen liegen muß".

Auch durch den Militärseelsorgevertrag von 1957 konnte somit die Zuständigkeit für eine Regelung in den neuen Bundesländern nicht auf die EKD übergehen. Nachdem die Regelung ausdrücklich auf das Gebiet der damaligen Bundesrepublik Deutschland beschränkt war, besteht nun auf dem Gebiet der neuen Bundesländer, was die Frage der gesetzlichen Regelung der Militärseelsorge anbelangt, ein weißer Fleck. Der Militärseelsorgevertrag von 1957 ist mangels Zustimmung der Gliedkirchen in den neuen Bundesländern dort nicht in Kraft getreten. In den neuen Bundesländern gilt es also erstmals seit 1945, eine neue Militärseelsorgeregelung zwischen EKD und Bundesregierung zu treffen. Für diese erstmalige Regelung in den neuen Bundesländern hat das gleiche Zustimmungsverfahren zu gelten wie für die gleiche Regelung für das Gebiet der alten Bundesländer in 1957.

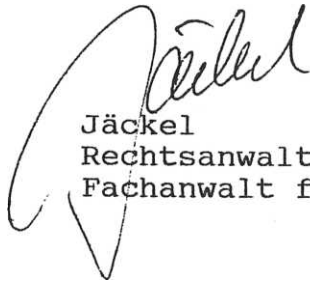
3. Die Zuständigkeit ist auch nicht durch die von der Synode 1994 unter Beteiligung der Gliedkirchen der neuen Bundesländer erteilte Beauftragung zum Abschluß einer Neuregelung an die EKD übergegangen. Bei der Erteilung des Verhandlungsauftrags war den Synodalen das nunmehr in Form der "Rahmenvereinbarung" vorliegende Ver-

handlungsergebnis nicht bekannt. Der Verhandlungsauftrag umfaßte erkennbar nicht die Zustimmung zu einer Regelung, die dem Verhandlungsauftrag nicht entsprach.

Gemäß Artikel 10 b der Grundordnung bedarf die "Rahmenvereinbarung" also nun der Einverständniserklärung der beteiligten Gliedkirchen.

In welcher Form diese Erklärung zu erfolgen hat, richtet sich nach dem jeweiligen Recht der einzelnen Gliedkirchen.

Hollerbach, Verträge zwischen Staat und Kirche in der BRD, S. 200; Brunotte, Die Grundordnung, Artikel 10, S. 167.



Jäckel
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht