

45

Schriften zum

# STAATSKIRCHENRECHT

Herausgegeben von  
Axel Frhr. von Campenhausen,  
Christoph Link und Jörg Winter

Christian Schulze Pellengahr  
Freiherr von Freusberg-Steinhorst

## Das Verbot der politischen Betätigung für Geistliche nach katholischem und evangelischem Kirchenrecht sowie im geltenden Staatskirchenrecht

Unter Berücksichtigung der Staaten- und  
Verfassungsgeschichte  
Deutschlands und Österreichs

PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

## § 1 Einleitung

### A. Der Gegenstandsbereich der Arbeit

#### I. Beschreibung der Ausgangslage

Das vereinzelt schon für tot geglaubte Staatskirchenrecht in der Bundesrepublik Deutschland hat im Zuge der Wiedervereinigung mit dem Abschluss neuer Staatskirchenverträge und Konkordate zwischen den beiden großen christlichen Kirchen und den jungen Bundesländern eine ungeahnte Belebung erfahren<sup>1</sup>.

Trotz des durch Grundgesetz, Länderverfassungen und Verträge an sich solide und stabil normierten Verhältnisses von Staat und Kirche, wird zu recht vom Staatskirchenrecht als einem „hochempfindlichen Gebiete geistiger Beziehungen“<sup>2</sup> gesprochen, das vor dem Hintergrund einer sich stark verändernden Gesellschaft die regelmäßige Überprüfung vorhandener Rechtspositionen und Standpunkte mit sich bringt<sup>3</sup>.

Der Rückgang der Gläubigenzahlen in beiden großen christlichen Kirchen und die zunehmende Überalterung vieler Gemeinden und Verbände hat längst zur Schließung oder Fusion und Auflösung zahlreicher Kirchengemeinden geführt. Die damit einhergehende schwindende Präsenz der christlichen Kirchen innerhalb der Gesellschaft wird von vielen Zeitgenossen als schmerzlicher Verlust zur Kenntnis genommen. Längst ist von einer Entchristlichung Deutschlands bzw. dem Missionsland Deutschland die Rede. Insbesondere 40 Jahre sozialistische Diktatur der DDR haben ihre unübersehbaren Spuren hinterlassen. In einigen der neuen Bundesländer ist der Anteil der Christen innerhalb der Bevölkerung auf unter 20 % gesunken.

Gleichwohl kommt beiden christlichen Kirchen ungeachtet dessen auch heute noch vor allem in grundsätzlichen Wertefragen, wie auch in Fragen der Ethik unbestritten eine hohe moralische Stellung zu. Man erwartet in solchen grundsätzlichen Fragen des Lebens eine richtungweisende Standortbestimmung durch kirchliche Amtsträger. Dies wurde in zahlreichen politischen Diskussionen in der jüngeren Vergangenheit mehr als deutlich, wobei hier exemplarisch lediglich auf die Frage nach der Erlaubtheit von Stammzellenforschung oder aktiver Sterbehilfe hingewiesen sei.

Es schiene jedoch fatal, die Rolle der Kirchen nur noch auf die des bei Bedarf abrufbaren „Gewissens“ der Gesellschaft zu beschränken, sie im Übrigen jedoch vollends aus ihr zu verdrängen und zu ignorieren. Bewußt hat sich die Mehrheit des Parlamentarischen Rates 1948/49 bei der Schaffung des Grundgesetzes nicht für einen laizistischen Staat nach dem Vorbild Frankreichs entschieden, sondern

---

<sup>1</sup> Vgl. von Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 47.

<sup>2</sup> Scheuner, ZevKR, 7 (1959/60), 226.

<sup>3</sup> Vgl. Spanhel, Das Kirchenrecht in der Staatlichen Rechtsordnung, 3.

deutlich auf Kooperation zwischen Staat und Kirchen gesetzt. Hieran hat der Verfassungsgesetzgeber ebenso bewußt auch nach der Wiedervereinigung festgehalten, als er daran ging, das Grundgesetz einer umfassenden Reform zu unterziehen. Auch die zum 1. September 2006 in Kraft getretene jüngste große Verfassungsreform („Föderalismusreform“) hat hieran nichts geändert.

Vor dem Hintergrund der geschilderten schwindenden Verwurzelung des Christentums in der bundesrepublikanischen Gesellschaft stellt sich die Frage, wie christliche Wertaussagen und Orientierungshilfen, wie das christliche Menschenbild, das hierzulande über Jahrhunderte das ganze Gemeinwesen getragen und geprägt hat, wieder mehr Eingang in die zivile Gesellschaft finden können, um den vielerorts beklagten Werteverlust nicht ungebremst fortschreiten zu lassen. Dabei ist hier nicht der rechte Ort, um Fragen der Rechristianisierung oder Missionierung nachzugehen, dies bleibt der theologischen, respektive missionswissenschaftlichen Forschung vorbehalten.

Vielmehr soll hier der Fokus auf die politischen Entscheidungs- und Rechtsetzungsprozesse gerichtet werden.

In der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes ist die Staatswillensbildung bekanntermaßen primär im Parlament verortet und in der – ihrerseits vom Parlament abhängigen – Regierung. Das Parlament repräsentiert das Volk. Hierzu wird es durch die periodisch stattfindenden Wahlen legitimiert.

Der Blick in die amtlichen Handbücher der Länderparlamente, aber auch des Deutschen Bundestages zeigt eine erfreuliche Vielfalt von dort vertretenen Berufs- und Interessensgruppen. Wenngleich in den letzten Jahrzehnten vermehrt zu beobachten war, dass immer weniger Freiberufler als Parlamentarier tätig sind und sich das Gewicht vielmehr zu Gunsten von Vertretern aus den Reihen des Öffentlichen Dienstes verschoben hat, ist eine Tatsache unverändert mit Händen greifbar: Katholische Geistliche als Parlamentarier fehlen heutzutage sowohl in Deutschland wie auch in Österreich vollständig.

Andererseits sind dort Geistliche aus den verschiedenen evangelischen deutschen Landeskirchen durchaus regelmäßig anzutreffen – wenn nicht sogar mitunter in bedeutenden politischen Ämtern und Funktionen<sup>4</sup>.

Nun fragt sich, was die Ursachen für eine solche katholische Abstinenz sind, da man vor dem Hintergrund des in Art. 3 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich postulierten Gleichheitsgrundsatzes doch annehmen sollte, dass das, was Geistlichen

---

<sup>4</sup> Anm. d. Verf.: So gehörten der von März bis Oktober 1990 existierenden Volkskammer der DDR von 21 evangelischen Theologen 19 ordinierte Pfarrer an. In der 15. Wahlperiode fanden sich unter den Abgeordneten des Deutschen Bundestages immerhin sieben ordinierte evangelische Theologen, darunter zwei Minister außer Dienst, eine amtierende Parlamentarische Staatssekretärin und ein früherer Generalsekretär einer großen Volkspartei. Zu den Zahlen in der Vergangenheit vgl. Weiß, Das Recht des Pfarrers zur politischen Betätigung, 52ff.

anderer Konfessionen erlaubt ist, auch Angehörigen des katholischen Klerikerstandes gestattet sein sollte.

	<b>Ev. Geistliche/ (Diakone/ Pfarrer)</b>	<b>Kath. Geistliche (Priester)</b>
<b>1. WP (1949-1953)</b>	02	02
<b>2. WP (1953-1957)</b>	05	---
<b>3. WP (1957-1961)</b>	05	---
<b>4. WP (1961-1965)</b>	05	---
<b>5. WP (1965-1969)</b>	03	---
<b>6. WP (1969-1972)</b>	05	---
<b>7. WP (1972-1976)</b>	05	---
<b>8. WP (1976-1980)</b>	04	---
<b>9. WP (1980-1983)</b>	03	---
<b>10. WP (1983-1987)</b>	03	---
<b>11. WP (1987-1990)</b>	03	---
<b>12. WP (1990-1994)</b>	10	---
<b>13. WP (1994-1998)</b>	11	---
<b>14. WP (1998-2002)</b>	09	---
<b>15. WP (2002-2005)</b>	07	---
<b>16. WP (2005-2009)</b>	12	---

Anzahl der evangelischen und katholischen Geistlichen im Deutschen Bundestag von der 1. – 16. Wahlperiode (1949 – 2005)<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Quelle: Auswertung der biographischen Angaben der Abgeordneten im Amtlichen Handbuch des Deutschen Bundestages, 1. – 16. WP.

Liegt diese bewußte Distanz des hauptamtlichen Kirchenpersonals womöglich in einer zunehmend kritischen Betrachtung der „Berliner Republik“ bzw. des staatsvertraglich zur Neutralität verpflichteten Österreichs? Oder aber ist es der in jüngerer Zeit hierzulande vermehrt zu registrierende Priestermangel, der die katholische Kirche zu diesem Handeln gezwungen hat, gewissermaßen als personell notwendiges Rückzugsgefecht aus dem politischen Leben?

## **II. Zielsetzung der Untersuchung**

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, die Ursachen für die eingangs aufgeworfene Frage nach der Abstinenz katholischer Kleriker in Parteien und Parlamenten in Deutschland und Österreich herauszuarbeiten und mit der Situation in den evangelischen Landeskirchen in diesen beiden Ländern in Beziehung zu setzen. Hierzu ist es unerlässlich, die damit einhergehenden historischen Hintergründe in beiden Staaten nachzuzeichnen.

Sodann ist zu fragen, ob die geltende Rechtslage, d.h. ob Bestimmungen des katholischen oder evangelischen Kirchenrechtes oder aber staatskirchenrechtliche Regelungen die Betätigung der Geistlichen in politischen Parteien bzw. als Parlamentarier ausschließen. Wenn ja, so ist weiter zu untersuchen, ob dies mit dem geltenden Verfassungsrecht vereinbar ist, oder ob bestehende Verbote im Wege verfassungskonformer Auslegung in Fortfall geraten oder ob Ausnahmemöglichkeiten bestehen.

## **B. Gang der Untersuchung**

Im ersten Teil der Untersuchung soll zunächst die jüngere Staaten- und Verfassungsgeschichte unter dem Aspekt untersucht werden, ob und ggf. wie sich die Katholische Kirche in Gestalt ihrer Diözesanpriester am politischen Leben in Deutschland und Österreich seit der Bildung von Parteien im 19. Jahrhundert beteiligt hat. Der dabei erforderliche historische Rückblick soll zudem überblicksartig die staats(kirchen)rechtliche Entwicklung beider Staaten in ihren Grundzügen aufzeigen, um auf diese Weise heute bestehende Regelungen besser in den zeit- wie rechtsgeschichtlichen Kontext einordnen und nachvollziehen zu können. Denn, so hat Mikat unter Berufung auf Stutz<sup>6</sup> bereits 1965 festgestellt, auf „keinem Feld der rechtlichen Ordnung ist in Deutschland die Präsenz der Geschichte so lebenskräftig wie auf dem Gebiet der Beziehungen von Kirche und Staat.“<sup>7</sup>

Dabei wird insgesamt der Schwerpunkt der Betrachtungen bewußt auf Deutschland gerichtet sein. Gleichwohl soll an den entscheidenden Wegemarken die

---

<sup>6</sup> Vgl. Stutz, Kirchliche Rechtsgeschichte, 25.

<sup>7</sup> Mikat, Kirche und Staat in NRW, 13.

österreichische Entwicklung vergleichend hinzugezogen werden, um etwaige Parallelen herauszuarbeiten. In einem kurzen Exkurs sei jedoch der Blick darüber hinaus auch auf einige weitere europäische Länder gerichtet, um zu untersuchen, ob sich auch dort katholische Geistliche in politischen Funktionen nachweisen lassen.

In der Gesamtschau wird festzustellen sein, dass sich seinerzeit gerade katholische Priester in Deutschland und Österreich zumeist an vorderster Stelle parteipolitisch engagiert haben. In nicht zu vernachlässigender Zahl haben sie in diesem Zusammenhang als Parlamentarier fruchtbare demokratische Arbeit geleistet.

Es soll daher im weiteren Verlauf der Frage nachgegangen werden, ab wann und durch welche konkreten historischen Ereignisse in den beiden Ländern deutscher Zunge sich diese aktive Teilhabe des katholischen Klerus am politischen Gestaltungsprozeß verändert hat bis hin zu jener eingangs skizzierten weitgehenden Abstinenz von Politik und Mandat in heutigen Tagen.

Schließlich soll im zweiten Teil der Arbeit untersucht werden, ob gegebenenfalls auch heute noch staatliche oder kirchenrechtliche Regelungen existent sind, die ein parteipolitisches Engagement des Klerus in Deutschland und Österreich unterbinden.

Bejahendenfalls wird der Frage nachzugehen sein, aus welcher Motivation heraus der Normgeber solche Regelungen erlassen hat. Auf die theologischen Hintergründe kann dabei jedoch nur verkürzt eingegangen werden.

Schließlich wird zu untersuchen sein, ob es im Lichte des Bonner Grundgesetzes sowie der geltenden Verfassung der Republik Österreich vor der eingangs geschilderten Bedeutung der Vertretung aller Bevölkerungsteile in den Parteien und Parlamenten gerechtfertigt erscheint, einen ganzen Berufszweig vollständig von der aktiven politischen Betätigung auszuklammern.

In diesem Zusammenhang wird man sich der Frage nicht verschließen können, ob es nicht vielmehr der katholischen Kirche in der Welt von heute gut zu Gesicht stünde, gleich den Geistlichen anderer Bekenntnisse, sich durch einige fachkundige Vertreter aktiv am politischen Gestaltungsprozeß in der Demokratie zu beteiligen.