

Professor Dr. Michael Germann

Rathenauplatz 13  
06114 Halle

Dienstadresse:

Lehrstuhl für Öffentliches Recht,  
Staatskirchenrecht und Kirchenrecht

Juristische Fakultät der  
Martin-Luther-Universität  
Halle-Wittenberg

Universitätsplatz 5  
06108 Halle (Saale)

Tel.: +49 (0)345 55-23220

Fax: +49 (0)345 55-27674

E-mail: Michael.Germann@jura.uni-halle.de

Prof. M. Germann — Rathenauplatz 13 — 06114 Halle

An das  
Landeskirchenamt der  
Evangelischen Kirche in Mitteldeutschland  
Frau Präsidentin Brigitte Andrae

<Brigitte.Andrae@ekmd.de>

Halle, den 28.6.2014

### **Gutachtliche Stellungnahme zur Anwendung des Art. 62 Abs. 3 Verf. EKM**

Sehr geehrte Frau Präsidentin Andrae,

am 11.6.2014 haben Sie mich um eine gutachtliche Stellungnahme zu folgender Frage gebeten:

Ist ein Beschluß des Landeskirchenrates nach Art. 62 Verf. EKM, wenn 13 Mitglieder ihm mit „Ja“ zustimmen, ein synodales Mitglied ihn mit „Nein“ ablehnt und vier synodale Mitglieder sich der Stimme enthalten, wirksam gefaßt oder abgelehnt?

1. Grundsätzlich gilt für Beschlüsse des Landeskirchenrates wie für alle Gremienentscheidungen die **Mehrheitsregel**. Sie wird durch Art. 62 Abs. 3 Verf. EKM zugunsten der synodalen Mitglieder des Landeskirchenrates dahin modifiziert, daß der Landeskirchenrat „einen Beschluss nicht gegen die Mehrheit der Mitglieder nach Absatz 1 Nr. 4 und 5 fassen“ kann. Die dadurch privilegierten Mitglieder sind der Präses der Landessynode (Absatz 1 Nr. 4) und die acht weiteren Mitglieder der Landessynode (Abs. 1 Nr. 5). Eine Mehrheit dieser neun Mitglieder ist folglich mit fünf dieser Mitglieder erreicht. Im Ergebnis bedeutet dies ein Vetorecht der synodalen Mitglieder, gebunden an ein Quorum von fünf Stimmen.

2. Mehrheitsregeln bestimmen sich zunächst nach ihrer **Bezugsgröße**. Sie können insbesondere auf die Zahl der Mitglieder, auf die Zahl der anwesenden Mitglieder oder auf die Zahl der abgegebenen Stimmen bezogen sein. So bestimmt § 8 Abs. 2 S. 2 Hs. 1 GeschO-LKR EKM

(Geschäftsordnung für den Landeskirchenrat der EKM vom 20.2.2009 – ABl. EKM S. 109)  
die Beschlußmehrheit nach der Zahl der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder.

Die zur Ausübung des Vetos nach Art. 62 Abs. 3 Verf. EKM maßgebliche Mehrheit bezieht sich auf die Zahl der „Mitglieder nach Absatz 1 Nr. 4 und 5“ unabhängig von der Anwesenheit oder der Zahl der abgegebenen Stimmen, erfordert also immer fünf Stimmen.

3. Nach Art. 62 Abs. 3 Verf. EKM kann der Landeskirchenrat einen **Beschluß nicht „gegen“ diese Mehrheit der synodalen Mitglieder** fassen. Ein Mehrheitsbeschluß ist demnach dann gesperrt, wenn mindestens fünf synodale Mitglieder gegen den Beschluß stimmen.

Eine solche Gegenstimme ist von einer Enthaltung zu unterscheiden. Der Erklärungswert einer Enthaltung kann nicht absolut bestimmt werden, sondern muß jeweils aus dem Kontext der Abstimmungsregeln erschlossen werden (siehe *Hans-Tjabert Conring*, Mehrheit und Verantwortung: die Entscheidungsverwurzelung im Gremium, ZevKR (2009), S. 76–83).

Art. 62 Abs. 3 Verf. EKM stellt eine Mehrheit im Landeskirchenrat, die einen Beschluß zu tragen geeignet ist, einer Mehrheit der synodalen Mitglieder gegenüber. Beide Mehrheitskriterien knüpfen an die Ausübung des Stimmrechts in derselben Abstimmung an. Wer sich der Stimme enthält, stimmt weder „für“ noch „gegen“ den Beschluß. Zur Zahl der Stimmen der synodalen Mitglieder, „gegen“ die ein Mehrheitsbeschluß gemäß Art. 62 Abs. 3 Verf. EKM nicht gefaßt werden kann, tragen Enthaltungen somit nichts bei.

Dem entspricht präzise § 8 Abs. 2 S. 3 GeschO-LKR EKM, nach dem ein Antrag auch dann als abgelehnt gilt, wenn die Mehrheit der synodalen Mitglieder ihn „ablehnt“.

4. Im Gegenschluß macht Art. 62 Abs. 3 Verf. EKM die Ausnahme von der Mehrheitsregel **nicht schon dann, wenn nicht auch die Mehrheit der synodalen Mitglieder einem Beschluß zustimmt.**

Eine solche Zählung entspräche einem doppelten Quorum, wie es für ständisch oder föderal gegliederte Entscheidungskörper typisch ist. So erfordert etwa eine Änderung der Schweizerischen Bundesverfassung (BV), daß in der Volksabstimmung „die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Stände sich dafür aussprechen“ (Art. 140 Abs. 1 Buchst. a, Art. 142

Abs. 2 BV), daß also nicht nur auf Bundesebene, sondern auch in einer Mehrheit der Kantone die Ja-Stimmen die Nein-Stimmen überwiegen. Ähnlich fordert die ab 1.11.2014 greifende Regel zur Bestimmung einer qualifizierten Mehrheit im Rat der Europäischen Union „eine Mehrheit von mindestens 55 % der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung der Union ausmachen“ (Art. 16 Abs. 3 EUV).

Wenn Art. 62 Abs. 3 Verf. EKM Beschlüsse des Landeskirchenrats ebenfalls daran hätte binden wollen, daß nicht nur die Mehrheit aller Mitglieder, sondern auch die Mehrheit der synodalen Mitglieder zustimmt, dann hätte die Formulierung etwa lauten müssen: „Der Landeskirchenrat kann einen Beschluss nur mit der Mehrheit aller Mitglieder und zugleich der Mehrheit der Mitglieder nach Absatz 1 Nr. 4 und 5 fassen.“ Nur unter einer solchen Regelung würden Enthaltungen der synodalen Mitglieder faktisch zur Erreichung des Sperrquorums beitragen. Der geltende Wortlaut des Art. 62 Abs. 3 Verf. EKM unterscheidet sich deutlich von einer solchen Regelung.

5. Ebenso **unterscheidet** sich Art. 62 Abs. 3 Verf. EKM von einer „itio in partes“, bei der die Mitglieder eines Gremiums in Teilgremien auseinandertreten (wie gemäß Art. 27 der Grundordnung der Evangelischen Kirche in Deutschland – GO EKD – mit dem Auseinandertreten der Synode in konfessionell bestimmte „Konvente“), und von dem Einspruchsrecht einer Minderheit (wie gemäß Art. 56 Verf. EKM mit dem suspensiven Bekenntnisveto einer Gruppe von 20 Synodalen oder der reformierten Synodalen). In solchen Fällen tritt die Willensbildung des Teilgremiums oder der Minderheit aus der Willensbildung des Gesamtgremiums heraus. Die Teilhabe der einzelnen Mitglieder an dieser gesonderten Willensbildung folgt den dafür geltenden Regeln der Willensbildung. So kommt es für das Quorum nach Art. 56 Abs. 1 S. 1 Verf. EKM auf den ausdrücklichen Widerspruch des einzelnen Mitglieds an, während Art. 27 Abs. 3 GO EKD für die Willensbildung der Konvente implizit die Anwendung einer Mehrheitsregel voraussetzt, nach der sich dann auch der Erklärungswert von Enthaltungen bestimmt.

Demgegenüber sieht Art. 62 Abs. 3 Verf. EKM nicht vor, daß die synodalen Mitglieder zu einer gesonderten Willensbildung als Teilgremium zusammentreten, um einen Mehrheitsbe-

schluß über das Veto zu fassen. Vielmehr knüpft Art. 62 Abs. 3 Verf. EKM unmittelbar an die Ausübung des Stimmrechts in der eigentlichen Beschlußfassung im Landeskirchenrat an. In Bindung an diese Vorgabe sieht auch § 8 GeschO-LKR EKM keine besondere Beschlußfassung vor, für die ein eigenes Verfahren mit Regeln zur Beschlußfähigkeit und Mehrheitsbildung vorgesehen werden müßte. Vielmehr folgt die Ablehnung eines Beschlusses „gegen“ die Mehrheit der synodalen Mitglieder gemäß § 8 Abs. 2 S. 3 GeschO-LKR EKM unmittelbar aus der Ablehnung durch mindestens fünf synodale Mitglieder in der Abstimmung über die Beschlußvorlage im Landeskirchenrat selbst.

6. **Zweck** des Vetorechts nach Art. 62 Abs. 3 Verf. EKM ist es, das synodale Element kirchenleitender Verantwortung im Landeskirchenrat zu stärken. Es steht im Zusammenhang einer **Balance synodaler, konsistorialer und episkopaler Verantwortung** in der Zusammensetzung der kirchenleitenden Organe.

Die in Art. 62 Abs. 3 Verf. EKM getroffene Regelung wurde erstmals in der 5. Sitzung der Redaktionsgruppe „Verfassung EKM“ am 14. und 15. April 2008 vorgeschlagen. Zuvor war die früher diskutierte Vorstellung einer weitergehenden Integration der synodalen, konsistorialen und episkopalen Elemente der Kirchenleitung in allen kirchenleitenden Organen von dem Gedanken abgelöst worden, die Vereinigung dieser Verantwortungen auf den Landeskirchenrat zu konzentrieren. Nicht die Landessynode, sondern der Landeskirchenrat sollte das Organ sein, in dem die im Kollegium des Landeskirchenamts verkörperte konsistoriale Verantwortung der synodalen Verantwortung begegnet; ebenso sollte nicht das Landeskirchenamt, sondern wiederum der Landeskirchenrat das Organ sein, in dem sie der episkopalen Verantwortung begegnet. Hierzu wurde es als erforderlich angesehen, sowohl den Präsidenten als auch die Dezernenten des Landeskirchenamts und zudem den Leiter des Diakonischen Werkes in den Landeskirchenrat einzubinden, so umgesetzt in Art. 62 Abs. 1 Nr. 3 und 6 Verf. EKM. Diesen sieben konsistorialen Mitgliedern stehen ebenfalls sieben episkopale Mitglieder und die neun synodalen Mitglieder gegenüber. Den damals teilweise laut gewordenen Forderungen, der Landessynode nicht nur diese relative, sondern eine absolute Mehrheit an Sitzen zuzuordnen, ist die Redaktionsgruppe nicht gefolgt. Der Landeskirchenrat sollte nicht noch größer werden und auch nicht die Gestalt einer „Mini-Synode“ bekommen. Stattdessen hat die Redaktionsgruppe das Vetorecht einer synodalen Sperrminorität in den Entwurf eingefügt, wie

es in Art. 62 Abs. 3 Verf. EKM jetzt geregelt ist. Dieses Vetorecht privilegiert das synodale Element, ohne die beiden anderen Verfassungselemente dadurch zu majorisieren. Seine privilegierende Wirkung geht über eine synodale Mehrheit von Sitzen insofern sogar hinaus, als die synodalen Mitglieder nicht einstimmig handeln müssen, um sich gegen die anderen Verfassungselemente durchzusetzen: Für die Sperrminorität genügen ja bereits fünf synodale Gegenstimmen, um einen Beschluß zu sperren.

Würde Art. 62 Abs. 3 Verf. EKM nun dahin ausgelegt, daß alle Stimmen, die einem Beschluß nicht zustimmen, als Gegenstimmen wirkten, dann würde der Landeskirchenrat zu so etwas wie einem Ausschuß der Landessynode mit episkopalen und konsistorialen Füllstimmen. Das entspräche nicht seiner Funktion als ein Organ, das gerade das Zusammenwirken der Leitungsorgane in der Leitung der Landeskirche nach Art. 54 Verf. EKM verkörpern soll.

7. Der **Erklärungswert** einer Enthaltung ist bei den synodalen Mitgliedern des Landeskirchenrats im konkreten normativen Zusammenhang folglich dahin zu verstehen, daß die betreffende Stimme nicht zur Beschlußmehrheit der Ja-Stimmen nach § 8 Abs. 2 S. 2 Hs. 1 GeschO-LKR EKM beitragen soll, zugleich aber auch nicht zum Sperrquorum der Nein-Stimmen nach Art. 62 Abs. 3 Verf. EKM, § 8 Abs. 2 S. 3 GeschO-LKR EKM.

### **Zusammenfassung:**

Die vorstehenden Erwägungen bestätigen sämtlich das Verständnis des Art. 62 Abs. 3 Verf. EKM, wie es schon der Wortlaut nahelegt und wie es auch dem § 8 Abs. 2 S. 3 GeschO-LKR EKM zugrundeliegt:

Nach Art. 62 Abs. 3 Verf. EKM kann der Landeskirchenrat einen Beschluß nicht „gegen die Mehrheit“ seiner synodalen Mitglieder fassen. Eine Mehrheit der neun synodalen Mitglieder sperrt einen Mehrheitsbeschluß des Landeskirchenrats demnach dann, wenn mindestens fünf von ihnen gegen den Beschluß stimmen. Mitglieder, die sich enthalten, stimmen weder „für“ noch „gegen“ den Beschluß.

**Ergebnis:**

Wenn in der Beschlußfassung des Landeskirchenrats 13 Mitglieder dem Beschluß mit „Ja“ zustimmen, ein synodales Mitglied ihn mit „Nein“ ablehnt und vier synodale Mitglieder sich der Stimme enthalten, ist der Beschluß wirksam gefaßt.

Mit freundlichen Grüßen



(Professor Dr. Michael Germann)