

Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht

Herausgegeben von

Axel Frhr. v. Campenhausen · Joachim E. Christoph †
Michael Germann · Hans Michael Heinig · Jan Hermelink
Karl-Hermann Kästner · Christoph Link · Thorsten Moos
Arno Schilberg · Peter Unruh · Hinnerk Wißmann

Johannes Hempel

Die Dienstgemeinschaft und das Individualarbeitsrecht
der evangelischen Kirche

Hans Michael Heinig/Hendrik Munsonius/Marten Gerjets
Personalakteneinsicht für wissenschaftliche Forschung

Sebastian Schwab

Visitation und Governance



66. Band 2. Heft

Juni 2021

Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht

Zitierweise: ZevKR

Begründet von Prof. D. Dr. *Rudolf Smend* †

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h.c. *Axel Frhr. v. Campenhausen*, Präsident der Klosterkammer i.R., Hannover · Vizepräsident i.R. Dr. Dr. h.c. *Joachim E. Christoph* †, Hannover · Prof. Dr. *Michael Germann*, Halle · Prof. Dr. *Hans Michael Heinig*, Göttingen · Prof. Dr. *Jan Hermelink*, Göttingen · Prof. Dr. *Karl-Hermann Kästner*, Tübingen · Prof. Dr. Dr. h.c. *Christoph Link*, Erlangen · Prof. Dr. *Thorsten Moos*, Heidelberg · Jur. Kirchenrat Prof. Dr. *Arno Schilberg*, Detmold · Präsident Prof. Dr. *Peter Unruh*, Kiel · Prof. Dr. *Hinnerk Wißmann*, Münster

Geschäftsführender Herausgeber:

Prof. Dr. *Hans Michael Heinig*, (V.i.S.d.P.), Kirchenrechtliches Institut der EKD, Goßlerstr. 11, 37073 Göttingen

Manuskripte und redaktionelle Anfragen werden an folgende Adresse erbeten:

Redaktion: Oberkirchenrat Dr. *Hendrik Munsonius*, Kirchenrechtliches Institut der EKD, Goßlerstr. 11, 37073 Göttingen, zevkr@gwdg.de

Hinweise für Autoren: Informationen zur Manuskripteinreichung, den dabei zu übertragenden und den beim Autor verbleibenden Rechten sowie formale Hinweise zur Manuskriptgestaltung finden Sie unter www.mohrsiebeck.com/ZevKR in der Rubrik „Manuskripte“.

Erscheinungsweise: Pro Jahr erscheint ein Band zu je 4 Heften.

Abonnements: Informationen zu Abonnements finden Sie unter www.mohrsiebeck.com/ZevKR in der Rubrik „Abonnement“. Bei Fragen zum Bezug der Zeitschrift wenden Sie sich bitte an journals@mohrsiebeck.com

Onlinezugang: Im Abonnement für Institutionen und Privatpersonen ist der freie Zugang zum Online-Volltext auf der Verlagswebsite enthalten. Nähere Informationen zur Registrierung und den besonderen Anforderungen für institutionelle Nutzer finden Sie unter: www.mohrsiebeck.com/elektronische-publikationen

© 2021 Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Tübingen. Die Zeitschrift einschließlich aller ihrer Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Vervielfältigung und Verbreitung in gedruckter oder elektronischer Form, die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen sowie die Übersetzung. Anfragen hierzu richten Sie bitte an rights@mohrsiebeck.com

Verlag: Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Postfach 2040, 72010 Tübingen, www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Anzeigenservice: Tilman Gaebler, Postfach 113, 72403 Bisingen, tilman.gaebler@t-online.de. V.i.S.d.P.: Kendra Mäschke, Mohr Siebeck (maeschke@mohrsiebeck.com)

Satz: Martin Fischer, Tübingen, *Druck:* Gulde-Druck, Tübingen

Gedruckt auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier

ISSN 0044-2690 (Gedruckte Ausgabe) eISSN 1868-7369 (Online-Ausgabe)

Printed in Germany

Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht

66. Band 2. Heft

Nachruf

Joachim E. Christoph (1942–2021) 115

Abhandlungen

Dr. *Johannes Hempel*, Richter a. D. in Detmold:
Die Dienstgemeinschaft und das Individualarbeitsrecht
der evangelischen Kirche 117

Dr. *Hans Michael Heinig*, Professor in Göttingen,
Dr. *Hendrik Munsonius*, Oberkirchenrat in Göttingen,
Marten Gerjets, Wissenschaftlicher Mitarbeiter in Göttingen:
Personalakten Einsicht für wissenschaftliche Forschung 149

Sebastian Schwab, Wissenschaftlicher Mitarbeiter in Göttingen:
Visitation und Governance 178

Berichte und Kleine Beiträge

Tasso von der Burg, Kirchenverwaltungsrat in Göttingen:
Das Kirchenrechtliche Institut der EKD und seine Bezüge
zu den Landeskirchen 198

Literatur

Bielefeldt, Heiner / Wiener, Michael: Religionsfreiheit auf dem Prüfstand –
Konturen eines umkämpften Menschenrechts, 2020.
Referent: *Hans Alexy* 207

Eßer, Martin / Kramer, Phillip / von Lewinski, Kai (Hrsg.):
Auernhammer. DSGVO BDSG. Datenschutz-Grundverordnung,
Bundesdatenschutzgesetz und Nebengesetze. Kommentar.
7. Auflage. 2020.
Referent: *Stephan Liebchen* 214

Weller, Benjamin: Kirchliches Arbeitsrecht. Individual- und
Kollektivarbeitsrecht, Datenschutz, Rechtsschutz. 2021.
Referent: *Anne-Ruth Wellert* 215

Robbers, Gerhard (Hrsg.): State and Church in the European Union.
Third Edition. 2019.
Referent: *Matthias Belafi* 218

Hinghofer-Szalkay, Stephan/Kalb, Herbert (Hrsg.): Islam, Recht und Diversität. 2018.	
Referent: <i>Heinrich de Wall</i>	220

Visitation und Governance*

Sebastian Schwab

Die Visitation ist ein eigengeartetes Instrument der Kirchenleitung.¹ Es stellt „etwas Anderes“ als die Rechtsaufsicht der kirchlichen Behörden über Gemeinden und andere Personen des Kirchenrechts dar. Dieses „Andere“ liegt auf den ersten Blick in der temporalen Dimension: Rechtsaufsicht ist kontinuierlich; die Visitation findet nur aller Jahre statt. Doch auch in anderer Weise eignet der Visitation eine Andersheit. Sie scheint funktional und – möglicherweise etwas hoch gegriffen – ontologisch nicht recht eingeordnet, stellt man sie den übrigen Aufsichtsmitteln an die Seite. Dieser Befund legt sich zumindest dann nahe, wenn man die neueren Entwicklungen in den Visitationsordnungen der Landeskirchen besieht. Entgegen der gängigen Assoziationskette verbinden sich dort nicht Aufsicht, „Besuch von oben“ und einseitiger Bescheid miteinander. Ihr Antlitz stellt sich als eigentümlich freundlicher dar: Die Visitation ist mittlerweile auf Kooperation angelegt, auf Verhandlung, auf gegenseitiges Lernen; Visitationsordnungen lesen sich bisweilen, als ob sie aus der Feder von Unternehmensberatungen stammten.² Welche Auswirkungen hat diese zu beobachtende Umgestaltung? Welche Ableitungen ergeben sich daraus für das Verständnis von Kirchenleitung? Wie sind die Entwicklungen zu beurteilen? Das Feld, das durch diese Fragen aufgespannt ist, möchte dieser Beitrag ausmessen.

Was Visitation ist, wie sie funktioniert und welchem Zweck sie dient, ist nicht durch die Zeit hindurch konstant. Das erhellt, wenn verschiedene Geschichten über die Geschichte der Visitation erzählt werden (dazu I.). Nachdem Kontingenz und funktionale Flexibilität des Instituts aufgezeigt sind, werde ich mich dem geltenden evangelischen Kirchenrecht zuwenden. Visitation als Gegenstand des Kirchenrechts zu behandeln, ist zwar recht eigentlich nicht sonderlich überraschend, aber mit Blick auf die Debattenverläufe doch nicht selbstverständlich (II.). Doch eine präzise Auseinandersetzung mit den positiven Normen zur Visitation (III.) tut Not. Verfahrensstrukturierende Normen des Kirchenrechts sind nicht lässlich, sind keine

* Herrn Professor *Hans Michael Heinig* zum 9. März 2021.

¹ Erste Ansätze zum im Folgenden Entwickelten sind niedergelegt in *S. Schwab*, Art. Visitation (evangelisch), in: LKRR, Bd. IV, i. E.

² Letzteres mag daran liegen, dass sie teilweise diese Provenienz tatsächlich aufweisen: So wurde der Entwurf der badischen Visitationsordnung 2000 zusammen mit einer Münchner Unternehmensberatung ausgearbeitet. Siehe Verhandlungen der Landessynode der Evangelischen Landeskirche in Baden, Ordentliche Tagung vom 12. April bis 15. April 2000, S. 132.

Adiaphora, sondern prägen Gestalt und Leistungsfähigkeit der Visitation in entscheidender Weise. Im Fall der Visitation verdankt sich ihnen eine Umpolung vom klassischen Aufsichtsmittel zum komplexen Kommunikationsforum, innert dessen sich Steuerungspotentiale auf sublimale Art entfalten können – oder auch nicht (zu all dem IV.). Korrigieren die Veränderungen im Normbestand auch wohlthuend überkommene und zu einfache Vorstellungen von der Natur des Kirchenrechts, so ist ihnen deswegen auch eine kritische Perspektive beizustellen. Sie sind geeignet, gewisse Unwuchten zu produzieren (V.). Wie groß diese Gefahr *wirklich* ist, kann abschließend durch eine kleine Gegen-Geschichte zweifelhaft gestellt werden (auch V.).

I.

Zwei Geschichten und ein neuer Anfang

1. Evangelische Visitation klassisch

Am Anfang evangelischer Visitationskultur steht eine derbe Bestandsaufnahme. *Martin Luther* stellt in seiner Vorrede zu *Philipp Melancthons* „Unterricht der Visitatoren an die Pfarhern ym Kurfurstenthum zu Sachsen“ fest, dass gleichwohl der brüderliche Besuchsdienst schon durch Paulus geübt worden war und schon qua Etymologie bischöfliche – *episkopos*, griech. Aufseher – Aufgabe sei, sich in den vergangenen Jahrhunderten Routinen eingeschlichen und Kompetenzverlagerungen nach unten stattgefunden hätten: Erzbischöfe seien zu weltlichen Herren geworden und hätten die Aufgabe an Propste oder Dechanten delegiert, und nachdem diese auch „faule Junckern worden“, wanderte der Besuchsdienst vollends in die Amtsstuben – und verdiente den Namen nicht mehr, denn „[e]ndlich [...] bleib iuncker Official auch daheym ynn warmer stuben und schickte etwa einen schelmen odder buben“, der nur noch lieblos Spitzeltätigkeiten versah und Möglichkeiten zur Denunziation eröffnete und damit das Amt insgesamt aushöhlte, bis „nichts davon uberblieben“.³ Man kann diese Beschreibung in das große Dekadenznarrativ *Luthers* über die römische Kirche seiner Zeit leicht einpassen. Ein Leitungs- und Wissensdefizit tritt hervor: Der Kontakt zur „Kirche vor Ort“ war verloren gegangen. *Luthers* Visitation sollte dann insbesondere der Durchsetzung der neuen Lehre dienen. Diese war keineswegs nur als „nach der liebe art“ vorgesehen; wo vielmehr „ettliche da mutwilliglich da widder setzen würden“⁴, müsse für Ordnung

³ Alle Zitate *M. Luther*, [Unterricht der Visitatoren an die Pfarhern ym Kurfurstenthum zu Sachsen] Vorrede, in: WA 26, S. 195 (196).

⁴ Alle Zitate *Luther* (Anm. 3), S. 200. Zum bei Luther durchaus intendierten imperativ-koerziven Charakter der Visitation siehe auch *H. Diem*, Kirchenvisitation als Kirchenleitung, in: U. Wolf (Hg.), *Sine vi – sed verbo*, 1965, S. 161 (169f.).

gesorgt werden. Indem dies auch stattfand, hatte das Visitationswesen einen bedeutenden Anteil daran, die Reformation flächig auszubreiten.⁵

Als bald schwand die Bedeutung des Instituts wieder auf ein recht lustloses Verwaltungsverfahren,⁶ bevor im 19. Jahrhundert neuerlich Ordnungsansprüche erstarkten.⁷ Man sah darin ein Werkzeug der sich vom Landesherrn emanzipierenden Kirchenleitung, stärker „durchzuregieren“, weshalb diese Bestrebungen denn auch von den unteren Hierarchieebenen der Kirche keineswegs durchgängig begrüßt wurden.⁸

Evangelische Visitation war also in der Bilanz recht lange eine recht hierarchische Angelegenheit – und wurde als solche auch wahrgenommen. Sie wird historisch gewürdigt als Institut der Homogenisierung,⁹ in der Visitation etablierte sich, so scheint es, die evangelische Kirche – Landeskirchen allzumal – *von oben her*.¹⁰ Zeiten, in denen sie wenig wahrgenommen wurde, können Schwäche kirchlicher Organisationsstrukturen indizieren, so wie vielleicht zuletzt im vergangenen Jahrhundert, in dem im Zuge staatskirchenrechtlich grundstürzender Veränderungen und nicht weniger grundstürzender Verschiebungen in der sozialen Tektonik die Visitationspraxis oftmals als eher lästig denn nützlich erschien – wo sie überhaupt stattfand.¹¹

2. Weltliche Visitation

Man kann die Geschichte der Visitation auch mit anderen Nuancierungen erzählen. Dafür würde man nicht bei der kirchlichen, sondern der weltlichen Visitationspraxis ansetzen. *Birgit Näther* hat anhand der

⁵ So die vielfach zitierte Bewertung von C. Peters, Art. „Visitation I“, in: TRE, Bd. XXXV, S. 151 (154).

⁶ Vgl. Peters (Anm. 5), S. 157.

⁷ H. Klemm, Die Kirchenvisitation im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert, in: Baden et al. (Hg.), Die Visitation, S. 55 (55); Peters (Anm. 5), S. 159; M. Honecker, Visitation, ZevKR 19 (1972), S. 337 (343f.). Vgl. auch H. Meyer, Die Visitation als Aufsicht mit dem Wort und mit Mitteln des Rechts, ZevKR 18 (1973), S. 164 (166).

⁸ Siehe Klemm (Anm. 7), S. 59.

⁹ Etwa W. Maurer, Zur Geschichte der Visitation, in: Baden et al. (Hg.), Die Visitation, 1964, S. 41 (49). Jünger und als Gegenwartsbeschreibung gedacht: M. Plathow, Visitatio est gubernatio et reformatio, KuD 37 (1991), S. 142 (152f.), nachdem Visitation angesichts volkskirchlicher Pluralität aus einhergehendem Individualismus herausführe und gesamtkirchliche Verbindlichkeit schaffe.

¹⁰ Siehe C.A.H. Burkhardt, Geschichte der deutschen Kirchen- und Schulvisitationen im Zeitalter der Reformation, Bd. I, 1879, S. 3: „Ganz allmählich brach sich die Idee der Kirchenvisitation Bahn. Sie erwuchs zunächst in geistlichen Kreisen, und je inniger sich jene beim allmählichen Erstarken der politischen Macht an diese anlehnte, trat ein, was Luther vermieden wissen wollte: die Entwicklung der Kirche von *Oben* mit Hülfe der politischen Gewalt vor sich.“ (Hervorhebung i.O. gesperrt).

¹¹ So berichtet Peters (Anm. 5), S. 160, dass mit dem massenhaften Zuzug die Visitation in Berlin am Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts jahrzehntelang unterblieb.

Visitationsverfahren des frühneuzeitlichen, katholischen (!) Bayerns Wirkmechanismen identifizieren können, die das Narrativ hierarchisch-disziplinierend wirkender Visitation deutlich konterkarieren:¹² Eine zunächst recht schwache und letztlich auch ziemlich immobile Territorialherrschaft etablierte vor dem Hintergrund der „guten Policey“ ein Verfahren, in dessen Rahmen die Unter- bzw. Mittelbehörden Berichte über die Situation vor Ort zu senden hatten. Verfahrensziele, Verfahrensablauf, ja, sogar die Punkte, über die Wissen generiert werden sollte, blieben vage. Das Verfahren diente München also einerseits zur Wissensakkumulierung über die Geschehnisse im Lande, andererseits aber auch der Verwaltung in der Fläche: Nicht nur konnte man seine eigenen Arbeitsergebnisse ggf. in wohlwollendem (nämlich eigenem) Licht dem Landesherrn präsentieren; indem nicht klar vorgegeben war, was zu berichten war, konnte man durch Nennung, Gewichtung oder Auslassung als Mittelbehörde eigene Agenden wirkungsvoll in den Prozess in München einspeisen. Dadurch freilich lief die Kontrolle durch den Hof als mögliches Verfahrensziel weitgehend leer.

Die Subtilität des Gesprächsforums, das das Verfahren den Mittelbehörden eröffnete, machte sie so zu den eigentlichen Herren des Verfahrens. Gleichzeitig stand es damit auch in ihrer Macht, das Verfahren absichtlich oder unabsichtlich zu sabotieren: Der Unschärfe der Anweisungen aus der Zentrale korrespondierte schon bald eine Routinierung und Formalisierung – nicht übermäßig präzise Anweisungen nötigten hier zum „Dienst nach Vorschrift“, sondern eine lange Leine, die man ließ, minderten den Austrag des Verfahrens im Laufe der Zeit, weil nun die Behörden in der Fläche sich selbst die „Vorschrift“ geben konnten, nach der sie Dienst tun sollten. *Näther* betont freilich, dass diese Beschreibung nicht dazu dienen kann, das Verfahren für gescheitert zu erklären: An die Stelle des „Durchregierens“, das in einem naiven Bild des Staates der Frühen Neuzeit zunehmend möglich geworden sei, trete schlichtweg eine komplexe kommunikative Praxis, in der zusammengebundene, nicht stets völlig rationale Akteure miteinander und gegeneinander Ziele verfolgten oder schlicht *mock bureaucracy* betrieben.¹³

*

¹² Zum Folgenden: *B. Näther*, Pragmatismus, Delegieren und Routinebildung. Zum Verhältnis vormoderner Verwaltungspraxis und Herrschaftsausübung, *Administrory* 2 (2017), S. 29 ff. Dem Aufsatz liegt die Dissertation *Näthers* zugrunde: *dies.*, Die Normativität des Praktischen. Strukturen und Prozesse vormoderner Verwaltungsarbeit, 2017.

¹³ Zur Bedeutung von *mock bureaucracy* siehe überblicksartig die Einführung in die Verwaltungstheorie von *W. Seibel*, *Verwaltung verstehen*, 2016, S. 41.

Zwei verschiedene Wirkweisen von Visitationspraktiken also, ungefähr zur selben Zeit etabliert, einmal im kirchlichen Kontext und einmal im weltlichen; einmal Visitation als – zugespitzt – *top-down*-Mechanismus, einmal als etwas, das fast sogar schon mit dem Etikett *bottom-up* versehen werden könnte. Gleichzeitig führten beide zu unwillkommener Routinebildung, hatten Konjunkturphasen und Phasen des Niedergangs. Nach diesen beiden divergierenden, aber seltsam verbundenen Visitationsnarrativen ist es nun an der Zeit, den Blick abermals zu verlagern: Auf die neue Visitation. Jetzt also Anfang Nummer drei.

3. Evangelische Visitation zeitgenössisch

Am Anfang dieses neuen Anfangs steht eine launige Rede. Im Jahr 2000 schickte sich die Synode der Evangelischen Landeskirche in Baden an, nach mehrjährigem Prozess eine neue Visitationsordnung zu beschließen. Der synodale Berichterstatter *Toball* hielt kaum hinter den Berg, dass eine Art Paradigmenwechsel anstünde. Er fragte:

„Was ist der Unterschied zwischen Besuch und Visitation? Antwort: Wenn wir zur Oma gehen, ist das ein Besuch. Wenn die Oma zu uns kommt, ist das Visitation. [...] Urteilen Sie nun bitte selbst, ob die neue Visitationsordnung dieser Definition gerecht wird.“¹⁴

Liest man die nachfolgende Rede, wird klar: Würde sie es, wäre das Reformunterfangen in seinen Augen gescheitert. Dies vor allem deswegen, weil die alte Visitation zahlreichen Herausforderungen schlicht nicht mehr gerecht werde: Die homogenisierende Wirkung der hierarchischen Visitation sei Ausdruck „geglauter Volkskirche“, das Eingeständnis „geschauter Diasporakirche“ müsse Raum für individuelle Profilbildung geben, für die Differenz vorgefundener Rahmen- und Entwicklungsbedingungen und das Wissen und die Bedürfnisse der Akteurinnen und Akteure vor Ort; angestrebt werde die Erfüllung des Ideals „brüderlicher Besuchsdienst“ statt „geschwisterlicher Kontrolldienst“.¹⁵ Kernbestandteil dieser neuen Visitationsordnung wurde die sog. Zielvereinbarung. Sie löste in Baden den nach der alten Visitationsordnung¹⁶ die Visitation abschließenden Visitationsbescheid vollständig ab. Auch in dessen Vorfeld änderte sich allerhand: An die Stelle eines Verfahrens, das bereits dialogische Elemente kannte, aber darin kaum absah von einem inhärenten Gefälle zwischen

¹⁴ Verhandlungen der Landessynode der Evangelischen Landeskirche in Baden, Ordentliche Tagung vom 12. April bis 15. April 2000, S. 79.

¹⁵ Alle Zitate: Verhandlungen der Landessynode der Evangelischen Landeskirche in Baden, 8. Ordentliche Tagung vom 12. April bis 15. April 2000, S. 80.

¹⁶ GVBl. 1967, S. 81. Die Änderung des Gesetzes von 1986 betraf nur die Visitation der Kirchenkreise.

Visitatoren und Visitierten, trat nun der Dialog als Dreh- und Angelpunkt des Instituts.

Zwanzig Jahre später kann man konstatieren, dass das Zielvereinbarungsmodell Karriere gemacht hat. Elemente, die Zielvereinbarungen heißen oder ihnen z.B. durch Mitwirkungsrechte bei der Erstellung des Visitationsberichts entsprechen und die entweder den Visitationsbescheid ersetzen oder dessen maßgeblicher Bestandteil sind, finden sich, Stand Anfang 2021, in allen Landeskirchen¹⁷ mit (zum Teil wohl konfessionell geschuldeter)¹⁸ Ausnahme Anhalts, Kurhessen-Waldeck, der Pfalz, der Reformierten Kirche, des Rheinlands und Schaumburg-Lippes. Davon sind lediglich die Visitationsgesetze bzw. Ordnungen Anhalts, Kurhessen-Waldeck und Schaumburg-Lippes seit 2000 nicht geändert worden. Sachsen¹⁹ und Württemberg²⁰ bilden daneben eine Zwischengruppe, als sie keine oder keine über allgemeine Zwecksetzungen wesentlich hinausgehenden Normierungen des neuen Modells vorgenommen haben. Die Zielvereinbarung ist in der literarischen Wahrnehmung desungeachtet ein dezidiert badisches Erfolgsmodell.²¹

II.

Visitation und Recht

Dass Visitation als kirchenrechtliche Problematik behandelt wird, ist nicht (mehr) selbstverständlich. Das Schwergewicht der Publikationen aus jüngerer Zeit zum Thema liegt im Bereich der Praktischen Theologie. Darin

¹⁷ Außer Betracht bleibt Bremen, das aufgrund der besonderen organisatorischen Gestalt der dortigen Landeskirche keine Visitation kennt.

¹⁸ Zu konfessionell differierenden Visitationspraktiken vgl. auch die – diesbezüglich den hier angestellten Betrachtungen geradezu diametral entgegenstehende – Beobachtung bei F. Löwe, Visitation und Gemeindeberatung als Instrumente der Gemeinde- und Kirchenentwicklung, DPfBl. 2/2015, S. 88 (90).

¹⁹ Die Visitationsordnung der sächsischen Landeskirche benennt in seinem § 1 Abs. 3 Satz 3, dass im Rahmen der Visitation „Ziele der künftigen Arbeit vereinbart werden“. Anders als andere Visitationsordnungen räumt sie der dialogischen Vereinbarung dieser Ziele aber keinen gesicherten institutionellen Rahmen ein.

²⁰ Zu einer nicht in Rechtsform gegossenen Änderung der Visitationspraxis in Württemberg siehe H. Munsonius/C. Traulsen, Aufsicht und Visitation, in: HEKR, 2016, § 30 Rn. 83.

²¹ Den paradigmatischen Charakter der badischen Visitationsreform betonen etwa M. Lasogga/U. Hahn, Die Visitation. Eine Studie des Theologischen Ausschusses der VELKD, 2006, S. 30; C. Ceconi, Kirchliche Personalführung am Beispiel der Jahresgespräche, 2015, S. 49; differenzierter Munsonius/Traulsen (Anm. 20), § 30 Rn. 81; vgl. auch F. Krause, Art. „Visitation II“, in: TRE, Bd. XXXV, S. 165. Unterschwellig ist diese paradigmatische Bedeutung auch immer dort präsent, wo Zielvereinbarungen als Mittel der Wahl zum Abschluss des Visitationsgeschehens annonciert werden, etwa bei B. Krause, Die Visitation in den Herausforderungen der Gegenwart, in: Grünwaldt/Hahn (Hg.), Visitation, 2006, S. 51 (68). Dass man diese Geschichte – wie die allermeisten Geschichten – auch anders erzählen kann, zeige ich am Ende dieses Beitrags.

liegt eine Akzentverschiebung,²² die auch dem Umstand Rechnung trägt, dass sich die ältere Debatte, soweit sie sich mit der rechtlichen Dimension der Visitation beschäftigte, über eine plumpe Pastiche der Kirchenrechtskritik *Rudolph Sohms* oftmals nicht wesentlich hinausbewegte.²³ Visitationsordnungen als rechtliche Regelungen von Abläufen gerieten in ihnen zur „Vorwurfsfigur“²⁴, die für mangelnde geistliche Wirksamkeit verantwortlich zeichneten.

Die Renaissance der Visitation als Gegenstand praktisch-theologischer Forschung ist gekennzeichnet durch zunehmenden Einbezug sozialwissenschaftlicher Methoden, die zu durchaus neuen Einsichten in die Wirkweise der Visitation beitrugen.²⁵ Diese Erkenntnisse sind in die kirchenrechtliche Auseinandersetzung zurückzuspielen. Dort ergibt sich nämlich bislang eine erstaunliche Kontinuität, die sich allenfalls in jüngerer Zeit in Kompromissformeln destilliert hat. Beinahe jeder der älteren Texte der kirchenrechtlichen Debatte beginnt mit einer Nebeneinanderstellung gegenläufiger Zitate.²⁶ In dieser diskursiven Lage war es offenbar durchaus noch nicht entschieden, ob es sich bei der Visitation um ein Mittel imperativ-rechtlicher oder um die Ausübung geistlicher Leitung handelte. Lebte dieser Antagonismus schon immer von einem etwas eigentümlichen Verständnis der Leistungsfähigkeit evangelischen Kirchenrechts und des Rechts überhaupt, kaschiert das neuere Schrifttum die früher wahrgenommene Polarität durch Qualifizierungen dergestalt, die Visitation sei „eine besondere Form der Aufsicht“²⁷. Dieses Festhalten an (auch) aufsichtlicher Wirkung zieht sich auch durch Dokumente von (halb-)offizieller Seite. Die von der VELKD in Auftrag gegebene Studie zur Visitation, die deren Wert auch für die Gegen-

²² Noch bis vor wenigen Jahren galt die Visitation als „ungeliebtes Kind der Praktischen Theologie“: *M. Herbst*, „Lasst uns nach unseren Brüdern sehen“ – Visitation aus praktisch-theologischer Perspektive, in: Grünwaldt/Hahn (Hg.), *Visitation – urchristliche Praxis und neue Herausforderungen der Gegenwart*, 2006, S. 93 (94).

²³ Der Vorwurf trifft insbesondere *Diem* (Anm. 4), S. 179 ff., aber auch *Maurer* (Anm. 9), S. 51.

²⁴ So für das Verhältnis evangelischer Kirchenrechtswissenschaft zum Positivismus *M. Moxter*, *Die Kirche und ihr Recht*, ZevKR 56 (2011), S. 113 (114).

²⁵ Aus erster Hand sind diese Erkenntnisse leider nur an recht entlegener Stelle publiziert: *H. Röbbken/M. Schütz*, „The church must always be reformed“ – Visitation projects as decision program in the Protestant Church, *Scandinavian Journal for Leadership & Theology* 6 (2019), S. 1 ff. Dazu nun weitenteils die zugrunde liegende, noch unpublizierte Studie referierend *Löwe*, *Visitation als Leitungsinstrument*, PrTh 55 (2020), S. 240 ff. Mit dieser empirischen Vorgehensweise wird ein Desiderat adressiert, das etwa *H. de Wall*, *Rechtliche Rahmenbedingungen der Visitation*, in: Grünwaldt/Hahn (Hg.), *Visitation – urchristliche Praxis und neue Herausforderungen der Gegenwart*, 2006, S. 29 (48) äußerte.

²⁶ Siehe etwa *Honecker* (Anm. 7), S. 337; *Meyer* (Anm. 7), S. 164 f.; recht spät diese Machart wählend auch noch *Plathow* (Anm. 9), S. 142 ff.

²⁷ *Muckel/de Wall*, *Kirchenrecht*, 5. Aufl. 2017, § 36 Rn. 2; ähnlich *Munsonius/Traulsen* (Anm. 20), § 30 Rn. 4.

wart herauskehren wollte, stellte dies insbesondere in ihrer theologischen Grundlegung deutlich heraus.²⁸ Auch das Strategiepapier der EKD, in dem eine „Kirche der Freiheit“ projektiert wurde, übte zwar scharfe Kritik an der derzeitigen Visitationspraxis, was verschiedentlich auch bemerkt wurde;²⁹ kurioserweise taucht aber die „feste Installierung von wirksamer Visitation“³⁰ schließlich doch wieder als Mittel der Qualitätssicherung auf – was auch dort³¹ deutlich kontrollierende Implikationen hat.

Allein: Entspricht das *geltende Kirchenrecht* dieser eher diffusen Charakterisierung? Oder erweist sich das Recht der Visitation *de lege lata* als unfähig, diese multiple Anspruchshaltung paritätisch einzulösen? In diesen Fragen ist das Erkenntnisinteresse der Untersuchung angelegt; es geht auf *Rechtsfragen* aus. Im Folgenden kann also keine Sozialwissenschaft betrieben werden, sie vermag nur auf das Problem hinzuweisen; auch soll keine Theologie betrieben werden, deren Reflexionsebene bezüglich der Visitation häufig im Ungefähren lässt, ob sie real stattfindende Visitationen theologisch zu beschreiben in Anspruch nimmt oder auf einigermäßen unklarer Grundlage ein Idealbild von Visitation zu entwerfen trachtet. Hier geht es um eine juristische Betrachtung, die positivrechtliche Befunde über die Visitationsordnungen erhebt, bei ihnen aber nicht stehen bleibt.

Diese Perspektive ist allemal gerechtfertigt: Es mag ja sein, dass Visitationsordnungen aus theologischer Sicht „nur eine *dienende Funktion*“³² zukommt. Damit ist aber nicht ausgesagt, dass der Beschäftigung mit ihr lediglich nebensächlicher Stellenwert zukäme. Denn dreht man das Sprachbild einmal weiter, um bei der Dialektik von Herr und Knecht zu landen, ist klar, dass es nachzuspüren gilt, in welche Mechaniken sich diese dienende Kraft umsetzt, weil diese ganz entscheidend für die Funktionsweise und das Potential des Instituts sind.

²⁸ Lasogga/Hahn (Anm. 21), S. 63 und öfter. Kritisch zu den theologischen Überhöhungstendenzen u. a. Munsonius/Traulsen (Anm. 20), § 30 Rn. 19.

²⁹ Munsonius/Traulsen (Anm. 20), § 30 Rn. 16.

³⁰ Rat der EKD (Hg.), Kirche der Freiheit, 2006, S. 103.

³¹ Daneben siehe Rat der EKD (Anm. 30), S. 55, wonach man fremdsprachige und sonstige speziell orientierte Personalgemeinden nur dann gesamt kirchlich einbinden möchte, wenn diese Visitationen erlauben.

³² Plathow (Anm. 9), S. 145 [Hervorhebung i.O.]. Honecker hatte über solche Redeweisen zutreffend ausgesagt, sie seien „eher Ausdruck einer Verlegenheit als Klärung einer Zuordnung“ (ders. [Anm. 7], S. 355).

III.

Recht der Visitation

Demnach kann der Blick nun auf das Recht der Visitation, die Visitationsgesetze bzw. -ordnungen,³³ gelenkt werden. Die Ausführungen müssen sich angesichts der Vielgestaltigkeit der landeskirchlichen Einzelregelungen auf Tendenzbeschreibungen, auf Verallgemeinerungen oder Außergewöhnliches beschränken – das Recht der deutschen Landeskirchen kennt bekanntlich nur Sonderfälle.³⁴ Betrachtet wird zudem vornehmlich die Visitation der Gemeinden, nicht der Kirchenkreise. Diese sind „näher“ an der landeskirchlichen Leitung, sodass allfällige Kommunikationsbedürfnisse weniger drängende Fragen aufwerfen als bei den Gemeinden als eigentlichen Trägerinnen kirchlichen Lebens. Die Gemeinden sind zunächst Teil des sie visitierenden Kirchenkreises (in dem sie ganz verschiedene Stellungen einnehmen können) und in größeren Landeskirchen noch in eine weitere Gebietskörperschaft eingegliedert. Das Problem des „Gesehen-Werdens“ ist darum für Gemeinden bedeutend virulenter als für Kirchenkreise, derer es weniger gibt und die qua Superintendent ohnehin besser und anders vernetzt sind.

Vielsprechend wird die Betrachtung, wenn man sich von der überkommenen Vorstellung löst, in der Recht immer nur material determinieren, befehlen und vorschreiben kann. Im Kirchenrecht hat sich dieses Bild recht lang gehalten. Es bildete dort einerseits die Negativfolie der Kirchenrechtskritik und fungierte andererseits als Hintergrundannahme von Visitationstheorien, die gegenüber allen Phänomenen, die rechtliche Form angenommen hatten, aber denen der imperative Charakter abging, kapitulieren mussten.³⁵ Ein umfassenderes Bild der Leistungsfähigkeit von Recht kann nur in Abkehr von diesen Vorstellungen gewonnen werden. Als Inspiration, wie Recht stattdessen wirkt und betrachtet werden muss, kann eine verhältnismäßig neue Richtung der Verwaltungsrechtswissenschaft dienen. Unter dem Schlagwort von der „Neuen Verwaltungsrechtswissen-

³³ Im Folgenden spreche ich vereinfachend von Visitationsordnungen und meine dabei beides.

³⁴ Vgl. *Munsonius*, Schlicht und pathetisch – von der Eigenart kirchlichen Verfassungsrechts am Beispiel der Grundordnung der Evangelischen Kirche von Kurhessen-Waldeck, in: Knöppel (Hg.), *Miteinander und Gegenüber. 50 Jahre Grundordnung der Evangelischen Kirche von Kurhessen-Waldeck*, 2018, S. 23 (23).

³⁵ Einen Tiefpunkt solcher reduktionistischer Verständnisse stellt der Aufsatz von G. Keil dar (*ders.*, Gedanken zur Visitation, ZevKR 30 [1985], S. 317 ff.), der nicht nur allen anderen Ansichten qua Rechtsnatur der Visitation ziemlich unverblümt Unehrlichkeit vorwarf (vgl. S. 319), sondern von seiner Vorstellung über Regelungsgehalte des evangelischen Kirchenrechts zu fast belustigenden Konsequenzen kam: So sollte sich die Visitation nicht auf den Inhalt der Verkündigung erstrecken, sondern allein auf „pünktliches Abhalten der Gottesdienste, der Konfirmandenstunden usw.“ (S. 324) beschränken.

schaft“ hat paradigmatisch *Andreas Voßkuhle* dargestellt,³⁶ worauf sich eine Betrachtung, die nicht auf Imperativ-Solipsismus ausgeht, fokussieren kann. Zwar ist nicht konsentiert, ob es sich bei dieser Strömung um einen (mit-)reißenden Fluss oder doch nur ein Rinnsal handelt;³⁷ dessen gänzlich ungeachtet können aber Topoi aufgewiesen werden, die verwaltungstheoretisch fundiert von Interesse sind, wenn Wirkbedingungen von Zielvereinbarungen und anderen kooperativen Handlungsformen im Rahmen der neuen Visitationsordnungen zu analysieren sind. Augenmerk ist demnach zu richten auf die Qualifikation des ausführenden Personals, auf Formalität oder Informalität des Prozesses zur Ergebnisreicherung, auf die materielle Determination des Ergebnisses durch Vorschriften, auf Einflussmöglichkeiten verschiedener Akteure (und wer die Akteure überhaupt sind) und auf die Rückbindung des erzielten Ergebnisses in größere Strukturzusammenhänge.

Leitend ist dabei eine eigentlich gar nicht recht innovative These: Visitationsordnungen als rechtliche Regelungen konstituieren einen rechtlichen Rahmen, innert dessen keine Imperative flottieren, sondern der im Gegenteil die Voraussetzungen für geistliches Wirken schafft und dieses dadurch erst ermöglicht. Das heißt aber auch, dass wer an der Visitation als Aufsichtsmittel festhält, entweder seinen Begriff von Aufsicht³⁸ klären und ggf. signifikant mit Rücksichtnahme auf das positive Recht modifizieren muss oder sich vom Anspruch zu verabschieden hat, geltendes Kirchenrecht zu beschreiben. Vorzugswürdig erscheint darum, diese Definition fahren zu lassen. Die neue Visitation ist in ihrer rechtlichen Gestalt kaum in der Lage, aufsichtliche, koerziv-direktive Funktionen zu entfalten. Das lege ich nun dar.

1. Akteure

Visitationen sind keine Angelegenheiten Einzelner. Die allermeisten Visitationsordnungen pluralisieren das Amt des Visitators entweder (was in presbyterialen Verfassungen ohnehin ziemlich selbstverständlich ist) oder stellen dem Visitator obligatorisch oder fakultativ eine Visitationskommission zur Seite. Dadurch tritt (am Beispiel der Gemeindevisitation exerziert)

³⁶ A. Voßkuhle, *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*, in: GVwR I, 2. Aufl. 2012, § 1.

³⁷ In jüngerer Zeit wurde ein deutliches Abflachen der Diskussion v.a. im Hinblick auf Durchführungsaspekte beobachtet: Siehe – die zum Unternehmen allgemein äußerst kritisch eingestellte – S. Schönberger, *Mehr Wissenschaft wagen!*, JöR 65 (2017), S. 511 (511 ff.).

³⁸ Ich lege hier einen dezidiert klassischen Aufsichtsbegriff zugrunde: Aufsicht meint gegenständlich Rechtsaufsicht, temporal und modal repressive-retrospektive Aufsicht. Dass sowohl in der Kirche wie auch in der staatlichen Verwaltung diese „Ernstfälle“ durch präventiv-beratendes und auf Kooperation angelegtes Handeln ersetzt wird, kann aus analytischen Zwecken hier ausgeblendet werden, weil es der Potentialität zu repressiver Aufsicht nichts fortnimmt.

neben die üblicherweise vorgesetzten visitierenden Superintendenden noch eine Reihe anderer Personen. Deren Auswahl erfolgt entweder gebunden an die Zugehörigkeit zu bestimmten Gremien (zum Beispiel zur Kirchenkreissynode) oder ausweislich besonderer Eignung. Eine Verschränkung dieser Ansätze findet sich beispielsweise in Sachsen (§ 2 Abs. 1 VisO.Sa) oder mit mehrfacher Quotierung und Stufung in Mitteldeutschland (§§ 8, 9 VisO. EKM).

Juristen sind als Angehörige der Visitationskommissionen nirgends (mehr)³⁹ vorgeschrieben. Zwar sind sie innerhalb der Kirche noch weniger als andernorts die Primäranwender des Rechts, doch nährt dies erste Zweifel an der Leistungsfähigkeit des Instituts als Rechtsaufsicht. Gleichzeitig bleibt aber zu notieren, dass dennoch keine Landeskirche mit Ausnahme Hessen-Nassaus den Weg gegangen ist, die Visitation ihrer hierarchischen Implikationen zu entkleiden: Außer dort lassen sich die Visitierenden zumindest teilweise stets in ein Überordnungsverhältnis zu der visitierten Kirchgemeinde bringen.⁴⁰ Auch in Hessen-Nassau wird die Visitation aber in jedem Fall unter Beteiligung mindestens eines Geistlichen durchgeführt (§ 4 Abs. 1 Satz 3 VisG.EKHN); badische Überlegungen zur Abschaffung der zwingenden Beteiligung von Ordinierten sind nicht weiter gediehen.⁴¹

2. Prozesse

a. Prüfungen

In der älteren Literatur mehrten sich ab den Siebzigerjahren vor dem Hintergrund neuer medialer Kommunikationsformen und erhöhter Mobilität die Zweifel, ob die Ausübung von Kontrolle in sechsjährigem Rhythmus noch der Schnelligkeit der Zeit entspreche oder, positiver gewendet, ob sich nicht eine *visitatio continua* herausgebildet habe, die auf diese Punktualität nicht verwiesen bleibt.⁴² Zudem erkannte man gerade in der rechtsaufsichtlichen Komponente den Ansatzpunkt für dysfunktionale Verschiebungen in Richtung von Routinen.⁴³ Reflexe dieser Entwicklung sind

³⁹ Das war früher noch anders, siehe *Munsonius/Traulsen* (Anm. 20), § 30 Rn. 8. Dies ging auf Anregung Luthers zurück, so *Honecker* (Anm. 7), S. 352.

⁴⁰ In Hessen-Nassau bleiben Propst und Dekan bis zum Abschlussgespräch einige Wochen nach dem eigentlichen Visitationsgeschehen außen vor. Dazu *Löwe*, Visitation als Leitungsinstrument (Anm. 25), S. 241.

⁴¹ Siehe Verhandlungen der Landessynode der Evangelischen Landeskirche in Baden, 11. Ordentliche Tagung vom 20. bis 24. Oktober 2013, S. 119. Vgl. aber auch bereits die Überlegungen von *Honecker* (Anm. 7), S. 348 f.

⁴² *Meyer* (Anm. 7), S. 167; *M. Josuttis*, Visitation und Kommunikation, Wissenschaft und Praxis in Kirche und Gesellschaft 64 (1975), S. 43 (50); *Plathow* (Anm. 9), S. 155 f.

⁴³ Siehe *Honecker* (Anm. 7), S. 352, der freilich die Komponente dennoch nicht aus dem Visitationsprogramm eliminieren wollte.

mittlerweile flächendeckend erkennbar: Nur noch wenige Visitationsordnungen gehen von einer im Rahmen des Besuchs stattfindenden umfassenden Kassen- und Verwaltungsprüfung aus (Art. 2 Satz 2 VisO.SLi, § 8 Abs. 1 VisO.Wü mit dazugehöriger Ausführungsbestimmung; für die Verwaltung auch § 12 Abs. 1 VisO.Bad); teilweise bleibt der Aspekt zwar formell erhalten, wird aber in das Belieben visitationskommissionärer Schwerpunktsetzung übereignet (I. Nr. 2 Satz 3 VisO.Anh; siehe auch Präambel I. Abs. 1 Satz 4 VisO.Pf). Nicht wenige Visitationsordnungen sparen das angebliche Kernelement der Visitationspraxis schlicht aus; die Finanzlage und sonstigen Kennzahlen sind dann zwingend nur in der vorlaufenden Selbstauskunft der Gemeinde enthalten (etwa § 5 Abs. 2 Satz 3 VisO.Brswg, § 12 Abs. 3 VisO.EKM, § 5 Abs. 1 Satz 2 a.E. VisG.Han; § 2 Abs. 3 VisG.NK, § 3 Abs. 1 VisG.Westf; ohne ausdrückliche Thematisierung auf gesetzlicher Ebene: Bayern, Kurhessen-Waldeck, Lippe, Rheinland, Oldenburg). Diese kann aber logischerweise in diesem Kontext keine aufsichtliche Funktion übernehmen, sondern dient v.a. der Wissensgenerierung, weil sich geistliche Möglichkeiten von finanziellen Rahmenbedingungen nicht trennen lassen.⁴⁴ In breitem Ausmaß werden die klassischen rechtsaufsichtlichen Aufgaben entweder *a limine* als Visitationsgegenstand ausgeschlossen (§ 21 VisG.HN; siehe auch § 3 Abs. 3 VisG.EKBO) oder es wird die Möglichkeit eröffnet, diese Dinge an die kirchliche Bürokratie auszulagern (§ 2 Abs. 2 VisO.Pf, § 2 Abs. 2 Satz 1 VisG.Ref; siehe auch § 23 VisO.Bad und § 3 Abs. 3 i. V.m. § 4 Abs. 5 VisO.Sa; wohl auch § 7 i. V.m. § 3 Abs. 2 lit. a und § 8 Abs. 1 *e contrario* VisO.Rh) – was letztlich bedeutet, dass eine Sonderüberprüfung durch diese gegenüber der gewöhnlichen, auch von ihr durchgeführten Aufsicht regelmäßig ausfallen dürfte.

Vor diesem Hintergrund ist in Zweifel zu ziehen, inwieweit sich mit diesem Regelungsregime das klassische Postulat des rechtlichen Aufsichtsmittels noch durchhalten lässt.

b. Aushandlungen

Demgegenüber erstarkt ein verhandelnd-kooperativer Aspekt. Zwar sind Zielvereinbarungen als Substitute für den herkömmlichen Visitationsbescheid nicht allzu häufig anzutreffen (§ 15 VisO.Bad, § 8 VisG.HN; siehe auch § 7 Abs. 1 Satz 2 VisG.Han und § 4 Abs. 3 Satz 2 VisG.Westf).

⁴⁴ Munsonius/Traulsen (Anm. 20), § 30 Rn. 66; ähnlich F. Weber, Visitation als Gemeindeentwicklung, in: Grünwaldt/Hahn (Hg.), Visitation – urchristliche Praxis und neue Herausforderungen der Gegenwart, 2006, S. 136. Vor diesem Hintergrund dürfte auch die Streichung des § 11 Abs. 3 der VisO.Bad i. d. F. vom 15. April 2000 (GVBl. S. 105) zu sehen sein, der Vermögens- und Finanzverwaltungsüberprüfung noch exklusiv dem Rechnungsprüfungsamt zugewiesen hatte. An diese Stelle ist nun mit der in § 23 VisO.Bad eine Regelung getreten, die der Visitationskommission die Prüfkompetenz formal belässt, aber die kompetenten Stellen einbindet.

Verbreitet ist es aber, diese stattdessen zum (hauptsächlichen) Bestandteil des Bescheides werden zu lassen (§ 7 Abs. 3 Satz 2 VisG.EKBO; § 5 Abs. 2 Satz 4 VisO.Sa) oder sie in den Visitationsbericht einzubinden, wobei das Vereinbarungsverfahren selbst bisweilen unklar bleibt (§ 9 Abs. 1 Satz 2 VisG.Li, § 4 Abs. 2 Satz 1 VisG.Old). Teilweise wird dann den Kirchenvorständen ein Mitwirkungsrecht (sogar) an den Berichten der Visationskommission eingeräumt (etwa § 14 Abs. 2 Satz 1 VisO.EKM; § 4 Abs. 2 VisG.NK). Andersorts können die Grenzen zu Formen „verordneten Lernens“, die den Kirchenvorständen nur die Möglichkeit geben, aber eben auch die Pflicht auferlegen, sich zum Bericht zu verhalten (so insbesondere A.V. Nr. 2 Satz 2 VisG.KW; auch § 9 Abs. 1 VisO.Bay, § 7 Abs. 2 Satz 2 VisO.Brswg und § 6 Abs. 4 VisO.Pf; mit unklarer Funktion § 5 Abs. 3 VisO.Sa), verschwimmen.

c. Foren

Begleiterscheinung des zunehmend kooperativen Charakters ist auch die rechtliche Eröffnung von Kommunikationsräumen. Zwar war (gute) Visitation immer schon an die Befunderhebung vor Ort geknüpft, zu beobachten ist aber, dass in den geltenden Visitationsordnungen einzelne Programmpunkte einigermmaßen minutiös festgeschrieben wurden und damit beliebiger Ausgestaltung weitgehend entzogen sind. Die Visitationsordnungen verpflichten zu Austausch. Sie garantieren verlässliche Kommunikationsräume und generieren gerade dadurch kommunikative Offenheit, indem sie inhaltlich i. d. R. keine oder kaum Vorgaben beistellen. Dabei werden auch der Kirche nicht zwingend Nahestehende, insbesondere Bürgermeister und Unternehmer, in die Regelungen einbezogen (etwa § 14 Abs. 2 VisO.Bad; § 8 Abs. 6 Satz 2 VisO.Bay; § 6 Abs. 4 Satz 2 VisO.Brswg; § 6 Abs. 4 Satz 2 VisG.HN; § 3 Abs. 2 VisG.NK; § 4 Abs. 2 Nr. 8 VisO.Sa). Das alles kann ein wenig die Gestalt verordneter protestantischer Leutseligkeit annehmen (so etwa die Bestimmung, dass im Rahmen der Visitation ein Fest oder Empfang stattfinden soll, § 8 Abs. 6 Satz 1 VisO.Bay), stellt aber ungeachtet solcher vom Einzelfall abhängiger Geschehensverläufe deutlich das Bemühen in den Vordergrund, den Vorgang möglichst zwanglos werden zu lassen.

Dazu gehört auch die Entformalisierung im Übrigen: Je stärker der zeitliche Verlauf determiniert und auf Einbezug einer Vielzahl von Perspektiven gerichtet ist, desto formloser kann die vorlaufende Berichterstattung sein. So hat Baden die oftmals wohlwollend hervorgehobene⁴⁵ obligatorische Ausgabe von Fragebögen an Gemeindeglieder im Vorfeld der Visitation

⁴⁵ Vgl. etwa *Lasogga/Hahn* (Anm. 21), S. 30, 83 Fn. 99; *Cecconi* (Anm. 21), S. 51.

mit der jüngsten Reform wieder abgeschafft; es waren offenbar Tendenzen zur Routinebildung erkennbar geworden, denen man vorbeugen wollte.⁴⁶

d. Rückkopplungen

In der neuen Visitation stehen gegenseitige Information und Fühlungnahme im Vordergrund. Sie generiert bei den Visitierenden und den Visitierten Wissen. Generiert wird einmal natürlich Wissen der Besuchten über sich selbst.⁴⁷ Diese Reflexionen können in den fast überall vorgesehenen Nach- und Zwischenbesuchen der Visitierenden weiter vertieft werden. Daneben erhält die Visitation aber in einigen landeskirchlichen Rechtsordnungen die Funktion zugeschrieben, über Pläne der Kirchenleitung und gesamtkirchlich relevante Umstände zu informieren (§ 8 Abs. 4 VisO.Bay, § 6 Abs. 2 Satz 3 VisG.EKBO, § 5 Abs. 7 Satz 3 VisO.Pf; siehe auch § 2 Abs. 4 Satz 3 VisG.Li). In diesem Fall wird die Visitation zur Möglichkeit, ebenenübergreifend und unvermittelter gemeindeübergreifende Sachverhalte zu kommunizieren. Diese formale Einbindung der Gemeinden in einen Informationsfluss *von oben* reduziert den Hierarchieunterschied in einem gewissen Maße, indem Transparenz keine einseitige Angelegenheit bleibt. Man wird diese Entwicklung auch vor dem Hintergrund würdigen müssen, dass es bis vor einigen Jahrzehnten keineswegs selbstverständlich war, dass die Gemeinden die sie betreffenden (!) Visitationsberichte einsehen können.⁴⁸

Zu beobachten ist zudem, dass visitorisches Geschehen auch *nach oben* eine gefestigte kommunikative Öffnung erfährt, indem es nach Abschluss des Verfahrens von konkreten, aufsichtlich sanktionierbaren Sachverhalten abstrahiert wird. Darin liegt mehr als die recht übliche Zuleitung von Abschriften an die Landeskirchenämter. Zahlreiche Visitationsordnungen sehen eine Einspeisung gewonnenen Wissens in die den Superintendenten übergeordnete landeskirchliche Leitungsebene mit dem Ziel übergreifenden Lernens über rechtlichen und sonstigen Reformbedarf in geregelten Mechanismen vor (§§ 12, 13 VisO.Bay, § 15 Abs. 4 Satz 1 VisO.EKM, § 6 Abs. 4 VisG.Ref, § 5 Abs. 4 Satz 2 VisO.Sa und informell auch Württemberg⁴⁹; siehe auch § 19 Abs. 1 VisO.Bad und § 7 Abs. 5 Satz 4 VisG.EKBO). Darin

⁴⁶ Vgl. Verhandlungen der Landessynode der Evangelischen Landeskirche in Baden, 11. Ordentliche Tagung vom 20. bis 24. Oktober 2013, S. 119.

⁴⁷ Titelgebend bei E. Volkmann, „Unsere Kirche ist größer als das, was wir sehen“, EvTh 70 (2010), S. 451 ff., deren Aufsatz den Untertitel trägt: „Wie Kirchengemeinden sich selber verstehen“. Dazu auch Löwe, Visitation als Leitungsinstrument (Anm. 25), S. 245 f.

⁴⁸ Berichtet bei Diem (Anm. 4), S. 173 f.

⁴⁹ Dort gibt es eine Stabsstelle Visitation beim Landesbischof mit dieser Lernfunktion. Dazu Volkmann (Anm. 47), S. 453. Auch andernorts scheint es nicht-normierte Rückkopplungsmechanismen zu geben: Siehe etwa Weber (Anm. 44), S. 136 für die Situation in Braunschweig.

liegt die institutionell zweckmäßigere und sinnvoll ausgreifendere Form zur Einflussnahme der Gemeinden auf die Gesamtkirche gegenüber der etwas unbedarften Zweckbestimmung der hessisch-nassauischen Visitationsordnung, die vorsieht, im Rahmen des Besuchs sollte die Sinnhaftigkeit oder Fragwürdigkeit kirchenrechtlicher Regelungen erörtert werden (§ 2 Abs. 6 VisG.HN) – was angesichts des mangelnden direkten Hierachieverhältnisses zwischen den Angehörigen der Visitationskommission und den Visitierten besonders fragwürdig scheint und institutionell so zwangsläufig einen prekären Status zugewiesen erhält.⁵⁰

IV.

Visitation als Governance

Nimmt man all diese Beobachtungen zusammen, kommt man kaum umhin, mehr als nur eine Schwerpunktverschiebung festzustellen: Die rechtlichen Rahmenbedingungen und die kirchliche Realität geraten in ein Wechselspiel, das die Beschreibung als Aufsichtshandeln kaum noch hergibt. Man mag danach auf theoretischer Ebene konkludieren, dass Aufsicht und geistliche Begleitung einfach in einem auszuhaltenden Spannungsverhältnis zueinander stehen⁵¹ oder eine zumindest rollentheoretische Trennung⁵² bei gleichzeitigem Festhalten am geistlich letztlich nur diffus fundierten Zuordnungsverhältnis anempfehlen. Zu vermerken ist gleichwohl, dass die geltenden Visitationsordnungen einen Trend bilden und eine Tendenz erkennen lassen, die die Visitation auf breiter Front zum Kommunikations-, Reflexions- und Projektierungsinstitut umformen, also den Verfahrensscharakter deutlich herausstellen.

Das ist zumeist und zunächst dann und dort der Fall, wenn und wo Zielvereinbarungen eine herausgehobene normative Stellung erhalten. Diese sind als Handlungsform für repressiv-retrospektives Handeln schlichtweg ungeeignet. Werden Missstände, die für gewöhnlich Anlass zu rechtsaufsichtlichem Einschreiten geben könnten, zum Gegenstand von Verhandlungen gemacht, gibt es nur Verlierer: Die Enthierarchisierung, die von-

⁵⁰ Lernmechanismen sind in der EKHn nur insoweit angelegt, als die Pröpste aus den Visitationen Schlussfolgerungen für die Kirchenleitung ziehen sollen, siehe § 2 Abs. 7 VisG.HN, § 9 Abs. 2 VisVO.HN. Die Abstraktions- und Verallgemeinerungstendenz ist damit aber allenfalls ermöglicht, nicht aber institutionell verfestigt.

⁵¹ So bereits *Honecker* (Anm. 7), S. 355 ff. und die beinahe schon klassische Auffassung im neueren Schrifttum: Etwa *de Wall*, Die Visitation im evangelischen Kirchenrecht, in: Rees/Demel/Müller (Hg.) FS Hierold, 2007, S. 437 (443 f.); *B. Krause* (Anm. 21), S. 53; *Herbst* (Anm. 22), S. 98; von gar „unausweichliche[r] Spannung zwischen Besuch und Kontrolle“ sprechen *Lasogga/Hahn* (Anm. 21), S. 82; jüngst wieder mit neuer Akzentuierung *Löwe*, Visitation als Leitungsinstrument (Anm. 25), S. 244.

⁵² So etwa *Lasogga/Hahn* (Anm. 21), S. 82 f.

nöten ist, um ernsthaft von Verhandlungen auf Augenhöhe sprechen zu können, würde konterkariert durch asymmetrische Handlungsoptionen; viel schwerer aber wiegt, dass so die Normativität des Kirchenrechts fernab eines ohnehin auch im kirchlichen Aufsichtsrahmen natürlich obwaltenden Opportunitätsprinzips verschliffen werden könnte, indem (noch mehr) sachfremde Gründe an aufsichtliches (Nicht-)Einschreiten gekoppelt werden.

Läuft die Visitation also normativ zunehmend als Aufsichtsinstrument leer, eröffnet sich ein Freiraum, der durch kommunikatives, mithin subtileres kirchenleitendes Handeln gefüllt werden kann. Dass Visitation so eine Governance bildet,⁵³ die ganz besonders gut zur Selbstbeschreibung der Organisation Kirche als soziales System passt, ist in der soziologischen Literatur schon vor längerer Zeit beschrieben⁵⁴ und jüngst begleitet von empirischem Interesse fundiert worden.⁵⁵ Gleichzeitig lehren diese Betrachtungen aber, dass man das Leitungs- und Führungspotential durch Zielvereinbarungen nicht überschätzen sollte; so wurde berichtet, dass es einzelnen Gemeinden offenbar gelungen ist, die Visitationskommission hinsichtlich der Zielvereinbarungen ins Abseits zu stellen, aus dem heraus sie kaum noch Kontakt und Mitwirkung vollziehen konnten.⁵⁶ Darin erstet von Neuem die Gefahr unreflektierter Routinebildung. Der Verhandlungsaspekt, der ja im Sinne eines Gebens und Nehmens in der Theorie als Transmissionsriemen fungieren könnte, Gemeindeentwicklungskonzepte in den Horizont gesamtkirchlicher Zielsetzungen zu stellen und damit die Gesamtkirche zu profilieren und ihre Attraktivität zu steigern, kommt damit *in praxi* zumindest bisweilen nicht zum Tragen. Das ist auch strukturell begründet: Die Erwartung, dass Vereinbarungen durch Verhandlung stattfinden, bleibt auf intrinsische Einstellungen verwiesen; äußerlich sind sie nicht gesichert, weil die Visitierenden im neuen Aufbau selbst gar keine

⁵³ Zu begrifflichen Konnotationen und Sache siehe – im Einzelnen durchaus kritisch – R. Mayntz, *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?*, in: G. Schuppert (Hg.), *Governance-Forschung*, 2005, S. 11 ff.. Zum Konzept aus Sicht der Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft kritisch Voßkuhle (Anm. 36), § 1 Rn. 21, der für die Beibehaltung des theoretischen Vorgängers, der Steuerungstheorie, plädiert, weil dort die Akteure, insbesondere die Unterscheidung zwischen Subjekt und Objekt der Steuerung, besser hervortreten. Genau diese verschwimmt aber in der Betrachtung der derzeitigen Visitationsordnungen, sodass der Rückgriff auf den neueren Terminus allemal gerechtfertigt ist.

⁵⁴ Siehe G. Bormann/S. Bormann-Heischkeil, *Theorie und Praxis kirchlicher Organisation*, 1971, S. 275.

⁵⁵ Röbbken/Schütz (Anm. 25), S. 21: „On reflection, however, we argue that the visitation process must be vague and ambiguous. A highly structured decision program based on managerial planning logic would probably be counterproductive given the specific organizational features of the church. The potential of the visitation process is as an implicit rather than an explicit decision program.“

⁵⁶ Vgl. Röbbken/Schütz (Anm. 25), S. 12.

Verhandlungsmasse haben, die sie einbringen könnten.⁵⁷ Eine Kopplung mit finanziellen Anreizen, wie *Rupp* sie für Baden anregte,⁵⁸ ist ein literarisches Gewächs geblieben. Die Leistungsfähigkeit der Zielvereinbarung wurde darum jüngst zurückhaltend beurteilt; man solle sich eher auf den Kommunikationsaspekt konzentrieren, statt übermäßige, qualitätssteigernde⁵⁹ Richtlinienwirkung zu erwarten.⁶⁰

So können die Gespräche über Zielvereinbarungen und damit die Visitation insgesamt bloß eine eher mäeutische Funktion entfalten. Und zu den gesicherten Wissensbeständen der (medizinischen wie metaphorischen) Mäeutik gehört es nun einmal, dass manche Geburt schwer ist. Damit entfällt aber nicht die kirchenleitende Funktion der Visitation.⁶¹ Die neue Visitation steigert nur die Komplexität der Wirkbedingungen kirchenleitenden Handelns. Anders formuliert: Kirchenleitung wird schwieriger und pluraler⁶², wenn man Gemeinden in ein strukturelles Setting stellt, das ihnen noch mehr Autonomie gibt, als ihnen aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen ohnehin bereits zuwächst. Gleichschrittig kann positiv eine Annäherung an ein Ideal kirchenleitender Tätigkeit diagnostiziert werden: Man leitet nicht den Anderen, sondern man leitet *einander*.⁶³ Im neuen Regelungsregime muss *sine vi sed verbo* bei den Gemeinden für Entwicklungsziele der Gesamtkirche um Verständnis gerungen werden, wenn, soweit und weil kirchliche Rechtssätze bei den Gemeinden sich nicht in Realitäten übersetzen oder aber Sachverhalte adressiert werden sollen, für die sich die Rechtsform von vornherein als nicht gegenstandsadäquat zeigt. Das soviel mühsamere Handeln könnte sich dabei langfristig als nachhaltiger erweisen.⁶⁴

⁵⁷ S. *Rupp*, *Verwaltungsmodernisierung in der Kirche*, 2004, S. 239 ff. Bedenklich liest sich auch die recht schwache Charakterisierung der Visitatoren durch einige Studententeilnehmer bei *Röbken/Schütz* (Anm. 25), S. 18.

⁵⁸ *Rupp* (Anm. 57), S. 241 ff.

⁵⁹ Zu den standardsenkenden Dynamiken, die innerhalb des Zielvereinbarungswesens freigesetzt werden können, siehe *Röbken/Schütz* (Anm. 25), S. 22 f.

⁶⁰ So insbesondere *Löwe*, *Visitation als Leitungsinstrument* (Anm. 25), S. 247.

⁶¹ Zu weitgehend darum *Peters* (Anm. 5), S. 161, der der Visitation keine kirchenleitende Funktion mehr zuschreiben möchte.

⁶² Insofern erfüllen die neuen Visitationsordnungen die Hoffnung von *Plathow* (Anm. 9) gerade nicht.

⁶³ Zu dieser Verwischung von Steuerndem und Gesteuertem in der Governance-Theorie siehe schon oben Anm. 51.

⁶⁴ Vgl. mit einem ähnlichen Bild der Leistungsfähigkeit des Rechts im Raum der Kirche auch jüngst *Munsonius*, *Kirchenrecht in der Kirchenreform*, ZevKR 66 (2021), S. 60 (65).

V.

Ende und ein alter Anfang

Die Visitation hat sich in den vergangenen beiden Jahrzehnten grundlegend gewandelt. Vorangegangene kirchenrechtliche Forschung hat diese Entwicklungen bereits hellichtig beobachtet,⁶⁵ sogar als sich die Gestalt der neuen Visitation gerade erst herauschälte.⁶⁶ Hier sollte der vorläufige Schlusspunkt dieser Entwicklungen in der nötigen Deutlichkeit herausgearbeitet werden. Nun gilt es Abschied zu nehmen von allzu harmonischen Kontinuitätsnarrativen und zum Teil geharnischter Aufsichtsrhetorik. In der Gesamtschau ist beides fraglich geworden: Die neue Visitation ist etwas Anderes als ein spezielles, aber überkommenes Instrument der Aufsicht mit all den Implikationen, die im Wort mitschwingen. Sie lässt sich normativ⁶⁷ in der – zugebenermaßen wenig scharfen – Formel der eigengearteten Ausübung von Kirchenleitung besser beschreiben. Damit einher geht ein aufgeklärterer Blick auf die Möglichkeiten des Kirchenrechts: Imperative Handlungsformen hat es, wie analog die Neue Verwaltungsrechtswissenschaft für ihren Gegenstandsbereich befand, schon seit Längerem durch das Denken in materiell wenig determinierten Prozessen ersetzt. Kirchenrecht engt in dieser Sichtweise nicht ein, sondern schafft überhaupt erst Freiräume und verlässliche Plattformen für Kommunikation in Gestalt von Verfahren. *Darin* verwirklicht sich die kirchenleitende Einheit von Recht und Geist.

Gewendet auf die Visitation empfiehlt sich das Umschalten in Beschreibungs- und Begründungsmustern auch, um Bedarfe und Bedrängnisse genauer konturieren zu können. Es bedarf der Analyse, inwiefern Zielvereinbarungen strukturell prekär bleiben. Dann kann nachgearbeitet werden, falls man sie denn in den Mittelpunkt visitorischer Tätigkeit stellen möchte. Um das zu entscheiden, braucht es eine Verständigung über die mit dem Institut angestrebten Ziele, die mit denen, die *de lege lata* realistisch erreicht werden können, kritisch in Abgleich gebracht werden müssen. Ein

⁶⁵ Siehe bspw. *de Wall*, Visitation (Anm. 51), S. 453 f.; *Munsonius/Traulsen* (Anm. 20), § 30 Rn. 80 ff.

⁶⁶ Modern und mit wohlthuendem Interesse eines praktischen Theologen am Kirchenrecht: *Josuttis* (Anm. 42), S. 43.

⁶⁷ Davon zu unterscheiden ist Situationsdeskription der Visitierten, die noch immer manchmal Visitation als ziemlich obrigkeitliche Angelegenheit wahrnehmen, während andere den kooperativen Ansatz als Defizit sehen und mehr Autorität der Visitatoren einfordern. Dazu die gegenläufigen Gesichtspunkte bei *Röbken/Schütz* (Anm. 25), S. 17 f. An Autorität hat es früher jedenfalls nicht gemangelt: Siehe etwa die Feldstudie aus den Neunzehnhundertfünfziger- und sechzigerjahren von *Bormann/Bormann-Heischkeil* (Anm. 54), S. 288 f.

Institut, das mit (geistlichen)⁶⁸ Zielvorstellungen und -versprechen überladen wird, wird schließlich vielleicht alle enttäuschen.⁶⁹

In diese Überlegungen sind auch kirchenverfassungstheoretische Strukturerrwägungen einzustellen. Wenn die Visitation zu einem wirksamen Instrument kooperativer Kirchenleitung wird, wo bleiben dann die Synoden? Neben kirchengeschichtlichen Verknüpfungen⁷⁰ gibt es auch funktionale Schnittmengen⁷¹ zwischen beiden. Dass sich diese Schnittmengen in den lutherischen Kirchen, wo die Synoden in die Visitation klassischerweise schwach eingebunden sind, nicht zu konkurrierenden Legitimationssträngen verhärten, gilt es sicherzustellen, damit nicht Reform an der einen Stelle Verwerfungen an anderer Stelle evoziert.

Abschließend sei der Blick noch einmal nach Bayern gerichtet. Parallelen zwischen der landesherrlich-weltlichen Visitation im Bayern der Frühen Neuzeit und der neuen evangelischen Visitationspraxis sind leicht auszumachen: Hier wie dort waren bzw. sind weniger Aufsicht als vielmehr förmliche Kommunikation, Wissensgenerierung und *bottom-up*-Einspeisung eigener Agenden Inhalt des Verfahrens. Umso nachdrücklicher sollte mahnen, dass das Visitationswesen in Bayern im 18. Jahrhundert an seiner Formalität zugrunde ging. Es hat materiale Steuerungsansprüche nie recht entfalten können und erstickte an der die Formen ausfüllenden Routine, deren Entstehen nicht reflektiert wurde. Damit schwand der Austrag des Verfahrens bei gleichzeitiger Steigerung ihres Aufwands. Vor dem Hintergrund der heute oft beklagten Arbeitsbelastung durch Visitationen bei zweifelhaftem Ergebnis⁷² sollte die Frage nach Lehren aus diesem Verlauf vorsichtig gestellt werden dürfen.

Auch in einer anderen Weise kann Bayern in den, nun aber zeitgeschichtlichen, Fokus geraten: 2017 ersetzte die bayerische Landeskirche ihre bis dahin unverändert geltende Visitationsordnung von 1977.⁷³ Ganz entgegen dem Narrativ vom paradigmatischen Baden ist dort schon Vieles angelegt, wenn nicht sogar ausgeformt, was im vorliegenden Beitrag in den Kon-

⁶⁸ Dagegen früh Vorbehalte anmeldend: Meyer (Anm. 7), S. 171 f., gegen Diem gerichtet. Jüngst auch auf empirischer Grundlage Löwe, Visitation als Leitungsinstrument (Anm. 24), S. 249.

⁶⁹ Vgl. in diese Richtung auch schon Josuttis (Anm. 42), S. 49 ff.

⁷⁰ Dazu Maurer (Anm. 9), S. 41 f., 53 f.

⁷¹ de Wall, Visitation (Anm. 51), S. 447 f.

⁷² So die Wiedergabe gemeindlicher Vorbehalte etwa bei Lasogga/Hahn (Anm. 21), S. 18 f. Aus Sicht eines geübten Visitators etwa B. Krause (Anm. 21), S. 52. Nochmals deutlich ernüchternder sind diese Vorbehalte bei Rübken/Schütz (Anm. 25), S. 11 ff. zu Gehör gebracht: Visitatoren scheinen ausweislich der wiedergegebenen Stimmen sich nicht selten hinters Licht geführt zu fühlen; ihnen seien unter größten Anstrengungen materieller und zeitlicher Art Potemkin'sche Dörfer vorgeführt worden. Löwe, Visitation als Leitungsinstrument (Anm. 25), S. 243 gibt an dieser Stelle die Studie deutlich positiver wieder als sie sich in der Zusammenfassung der Autoren selbst liest.

⁷³ KABL, S. 181.

text moderner Methoden gestellt wurde: Vom institutionalisierten Lernen (Nrn. 5, 6, 12 Abs. 3 und 4 VisO.Bay 1977) über Informationen aus der Leitungsebene (Nr. 9 Abs. 8), der Verknüpfung mit Gemeindeberatungsszenarien (Nr. 10 Abs. 2 VisO.Bay 1977)⁷⁴ und Einbindung der Öffentlichkeit (Nr. 9 Abs. 7 Satz 2 VisO.Bay 1977) bis hin zu einer Vorform von Zielvereinbarungen (Nr. 9 Abs. 3 VisO.Bay 1977) und die Möglichkeit zur Auslagerung der Verwaltungsprüfung (Nr. 11 VisO.Bay 1977) – das alles ist schon vorhanden. So wie die Visitation immer neu erfunden wurde, wäre darum möglicherweise auch die Art, wie wir ihre jüngste Geschichte fassen, neu zu erzählen.

⁷⁴ Zum Zusammenhang siehe auch Löwe, Visitation und Gemeindeberatung (Anm. 18), S. 88. Kritisch zur Leistungsfähigkeit der Gemeindeberatung, insbesondere im Vergleich zur Visitation, etwa B. Krause (Anm. 21), S. 56 f.