



**Olaf Scholz, Erster Bürgermeister von Hamburg**

Vortrag an der Akademie der Weltreligionen der Universität Hamburg zum Thema

## **Institutionalisierte Religionen im säkularen Staat. Die Hamburger Verträge und das Recht der Weltanschauungsfreiheit.**

22. Oktober 2015, 18:00 Uhr

Universität Hamburg, Anna-Siemsen-Hörsaal

Sehr geehrte Frau Dekanin Arnold,  
sehr geehrter Herr Professor Weiße,  
sehr geehrte Frau Bischöfin Fehrs,  
sehr geehrter Herr Weihbischof Doktor Jaschke,  
sehr geehrter Herr Effertz,  
sehr geehrter Herr Yoldas,  
sehr geehrter Herr Arslanbuga,

auf gut 1200 Jahre Geschichte kann Hamburg zurück blicken, viele markante Beispiele für den Umgang mit Religionen und Glaubensgemeinschaften finden sich darin. Hamburgs Gründungsmythos ist mit einem Bischofssitz verbunden, wenn auch das Wirken Priester Ansgars, seit 831 mit einer Missionslegation für den Norden ausgestattet, zeitlich begrenzt blieb. Die dänischen Wikinger vertrieben ihn schon 845 nach Bremen.

Als Hamburg sich 1529 für den neuen Glauben und die Reformation entschied, war danach die Kirche Luthers lange so etwas wie die Staatskirche, oder um es mit der englischen Tradition zu sagen, die "established church".

Kein Wunder also, dass Hamburg verfolgten Hugenotten die Chance für einen Neuanfang bot, als sie 1572 aus Frankreich fliehen mussten. Erwähnen sollten wir aber auch, dass ein Gutachten des Hamburger geistlichen Ministeriums von 1643 die Calvinisten als Gotteslästerer, Unkraut und Krebs bezeichnet. Und so verwundert dann auch der Eintrag im Diakoniebuch der Französisch-reformierten Gemeinde zu Hamburg von 1696 nicht, in dem es heißt: „Man hat uns verboten, hier in der Stadt zu predigen“.

Wir können auch unsere Tradition der Toleranz im Sinne kaufmännischer Tugenden anführen und darauf verweisen, dass nach der Reformation 1611 den Anglikanern als erster nicht-lutherischer Glaubensgemeinschaft die freie Religionsausübung zugestanden wurde. Die Engländer gehörten in der Zeit zu den wichtigsten Handelspartnern. Erwähnen sollten wir dann aber auch, dass die römisch-katholische Gemeinde dieses Privileg erst 200 Jahre später 1811 erhielt.

Oder wir können darauf verweisen, dass Hamburg die verheerenden Zeiten der 30jährigen europäischen Glaubenskriege als neutraler Ort mit Gewinn überlebte. Aber dieser Erfolg war eben nicht nur religionspolitischer Zurückhaltung, sondern auch den Wällen und der Wehrhaftigkeit der Hansestadt zu verdanken.

Die Historie zeigt: Toleranz ist ein wichtiger Aspekt Hamburger Traditionen, aber auch die Hamburger mussten den respektvollen Umgang mit Glaubensgemeinschaften mühsam lernen. Das gilt auch für Deutschland insgesamt: Religionsfreiheit ist eine historisch fragile und relativ moderne Errungenschaft.

### **Begriff: Religionsfreiheit**

Wenn man das Wort „Religion“ verwendet, kann man eigentlich davon ausgehen, verstanden zu werden. Die einen assoziieren den eigenen Glauben und die, die nicht glauben, haben meistens auch eine Idee davon, was Religion ist. Dennoch ist der Begriff Religion alles andere als eindeutig. Religion steht für ein hoch komplexes gesellschaftliches, geistiges und nicht minder komplexes rechtliches Gefüge.

Im säkularen und freiheitlichen Staat ist mit Religion immer ein Plural gemeint: Die Religionen. Noch pluralistischer wird es dadurch, dass die Religionsfreiheit, wenn es ein wirklich freier Staat ist, immer auch für die Freiheit steht, keiner Religion anzugehören. Es müssen also immer sowohl die Religionen als auch die Nicht-Religionen bedacht werden. Der UN-Menschenrechtsausschuss plädiert deshalb auch für ein sehr weites Verständnis von Religions- und Weltanschauungsfreiheit. Der entsprechende Artikel 18 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR) umfasst „theistische, nicht-theistische und atheistische Anschauungen sowie das Recht, sich zu keiner Weltanschauung oder Religion zu bekennen.“

Ein so großer Begriff produziert dann auch schon mal leicht Begriffsverwirrung: „Gibt es einen Oberbegriff?“, kann man sich fragen. In der Regel sind der Begriff der

Religionsfreiheit, wie auch der der Weltanschauungsfreiheit oder der Denkfreiheit nur eine Kurzform für die Denk-, Gewissens-, Religions- und Weltanschauungsfreiheit. Ich werde das heute Abend auch so halten und bitte Sie, bei Religionsfreiheit und der im Titel genannten „Weltanschauungsfreiheit“ auch alle anderen Formen mitzudenken.

## **Das Grundgesetz**

Das Grundgesetz hat ein besonderes Modell des säkularen Staates vorgesehen. Die Verfassung bekennt sich in Artikel 4, Absatz 1 und 2 GG uneingeschränkt zur Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit und verlangt damit staatliche Neutralität in Religionsfragen. Zugleich sichert die Verfassung auch bestimmten Religionsgemeinschaften Privilegien zu und kooperiert mit ihnen. So sagt beispielsweise Artikel 7, Absatz 2, Satz 2 GG, dass der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen „der Religionsgemeinschaften“ erfolgen muss.

Die Religionsgemeinschaften – noch so ein Wort, das mit Religion notwendig einher geht und doch nicht das gleiche ist. Sie sehen schon, es ist kompliziert: Da gibt es also das Grundrecht der Religionsfreiheit, die Religionsgemeinschaften und den Staat – alle drei bilden ein spannendes rechtliches Verhältnis.

## **Funktion von Religionsgemeinschaften für den Staat**

Wenn man das Bedürfnis hat, die Bedeutung von Religionsgemeinschaften zu ermessen, fragt man am besten Immanuel Kant. Kant, der selbst vorgab religiös zu sein, hat in bemerkenswerter Weise die Aufgaben des Staates beschrieben und fand, für die Kirche bleibe an staatlichen Aufgaben nicht viel. "Was den Staat in Religionsdingen allein interessieren darf, ist: wozu die Lehren derselben anzuhalten sind, damit er nützliche Bürger, gute Soldaten, und überhaupt getreue Untertanen habe" heißt es im „Streit der Fakultäten“. Diese sehr praktische Nützlichkeitsbetrachtung hat sich übrigens im Elften Teil des Allgemeinen Preußischen Landrechts von 1794 niedergeschlagen, dort heißt es in § 13: „Jede Kirchengesellschaft ist verpflichtet, ihren Mitgliedern Ehrfurcht gegen die Gottheit, Gehorsam gegen die Gesetze, Treue gegen den Staat, und sittlich gute Gesinnungen gegen ihre Mitbürger einzuflößen.“ Eine deutliche Formulierung der Anforderung des säkularen Staates an die Gewährleistung der Religionsfreiheit.

Ähnlich wie Kant – wenn auch mit einer ganz anderen Konsequenz – sieht das auch der deutsche Verfassungsrechtler und Rechtsphilosoph Ernst-Wolfgang Böckenförde. Böckenfördes Aufsatz über „Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation“ schließt nach der ausführlichen Darlegung der Geschichte des modernen Staates mit der Frage, ob der säkulare Staat auch eine Entchristlichung bedeutet. Das verneint er, insofern die Religionsfreiheit ja keine Freiheit von Religion bedeutet, sondern mit dem freiwilligen positiven Bekenntnis zur Religion einhergeht. Und dann kommt im letzten Abschnitt die Passage, die als „Böckenförde-Diktum“ bekannt geworden ist. Böckenförde formuliert darin die Einschätzung, dass der „freiheitliche, säkularisierte Staat von Voraussetzungen (lebt), die er selbst nicht garantieren kann.“ Die tragenden, homogenitätsverbürgenden, inneren

Regulierungskräfte, so Böckenförde, habe der moderne Staat durch seine Emanzipation von der Religion eingebüßt. Die Nation und der Sozialstaat seien bisweilen an die Stelle gerückt, aber die Bürgerrechte allein, erscheinen ihm nicht ausreichend. Deshalb meint er, die Aufgabe der Religion, und er denkt vor allem an die christliche, liege darin, gesellschaftliche Bindungskräfte zu liefern.

Wir brauchen Bindungskräfte, die Pluralität ermöglichen und aushalten. Ein moralisches, wertgebundenes Verhalten ist nicht von einer Konfession abhängig. Gesellschaftliche Bindungskräfte und eine werteorientierte Haltung gibt es sehr wohl auch bei Atheisten und Nicht-Gläubigen. Wie sagte es Kant doch so schön: "Die Moral, so fern sie auf dem Begriffe des Menschen, als eines freien, eben darum aber auch sich selbst durch seine Vernunft an unbedingte Gesetze bindenden Wesens, gegründet ist, bedarf weder die Idee eines andern Wesens über ihm, um seine Pflicht zu erkennen, noch einer andern Triebfeder als des Gesetzes selbst, um sie zu beobachten."

Dennoch muss man – mit Böckenförde und Kant – auch sagen, Religionsgemeinschaften übernehmen im säkularen Staat die Aufgabe, für den sozialen Zusammenhalt zu sorgen. Auch wenn sie nicht die einzigen sind, die das tun.

Interessanterweise wird das von den Zahlen der neuen Shell Jugendstudie 2015 eindrucksvoll bestätigt: Danach haben Jugendliche ein solides Wertesystem, ein großes Interesse am Weltgeschehen und engagieren sich wieder mehr. Religion steht nicht im Zentrum ihres Wertesystems. Dennoch bleibt die Religion eine konstante Größe. Es ist sogar so, dass die Mehrheit einer Kirche oder Glaubensgemeinschaft angehört, aber längst nicht alle gläubig sind. 38% der Jugendlichen mit christlichen Konfessionen und 81% der muslimischen Jugendlichen glauben an Gott.

Man kann sagen, zur Rolle der Religionsgemeinschaften gehört offenbar auch, den Kitt für die Gesellschaft zu liefern.

## **Das Kooperationsmodell**

Hamburg hat die doppelte Aufgabenstellung des Grundgesetzes, einerseits neutral zu sein und zugleich Religionsgemeinschaften eine besondere Rolle zusprechend, aufgenommen. Es ist nicht der republikanische Laizismus, der streng neutral ist, wie der französische oder der türkische Kemal Atatürks, der jede Religion aus öffentlichem Handeln verbannt. Die Rechtswissenschaftlerin und Philosophin Maria Pottmeyer spricht von einem „Kooperationsmodell“, das eine Mittelstellung zwischen strikter Trennung von Staat und Kirche und Staatskirchentum einnimmt.

Es geht um eine zugewandte Kooperation des Staats mit den Religionsgemeinschaften. Dazu gehören auch die sogenannten „Hamburger Verträge“ mit den Religionsgemeinschaften, auf die ich gleich näher eingehen werde. Zunächst aber noch ein kleiner Blick zurück in die Geschichte von Verträgen zwischen Staat und Kirchen.

## **Verträge mit Religionsgemeinschaften**

Verträge mit Religionsgemeinschaften sind das klare Zeichen einer Trennung von Religion und Staat. Historisch kann man das deutlich sehen: Die Einheit von Staat und Kirche benötigte keine Verträge. So veränderte die Reformation im 16. Jahrhundert das Deutsche Reich, es kam zu einer territorialen Zersplitterung, weil Veränderungen des Glaubens immer auch Veränderungen in der Herrschaftsstruktur waren. Und es galt schon als Erfolg, als nach dem 30jährigen Krieg vereinbart wurde, dass das Bekenntnis der Fürsten für die Konfession ihrer Untertanen ausschlaggebend ist.

Erst mit der Weimarer Verfassung (WRV) von 1919 wurde das „landesherrliche Kirchenregiment“, wie es z.B. der Kirchenhistoriker Wolfram Kinzig nennt, beendet. Art. 137 Absatz 1 WRV legte fest, dass es keine Staatskirche gibt. Damit einher geht eine Öffnung der Verfassung für das Prinzip der Pluralität. Die Weimarer Verfassung gewährleistete erstmalig die „Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften“. Festgelegt wurde auch, dass der Staat nicht darüber entscheiden kann, ob sich Religionsgemeinschaften gründen dürfen oder nicht. Artikel 137 Absatz 2, Satz 2 WRV erklärt ausdrücklich: „Der Zusammenschluss von Religionsgesellschaften innerhalb des Reichsgebiets unterliegt keinen Beschränkungen.“

Das war ein Paradigmenwechsel. Denn wie Wolfram Kinzig betont: „Die Kirchen galten nunmehr als ‚Religionsgesellschaften‘ und unterlagen damit im Prinzip dem Vereinsrechts“. Die Weimarer Verfassung (WRV) legte die Grundlage für das Verhältnis von Staat und Kirche, das heute weitgehend noch gilt. Sie machte Kirchen und Glaubensgemeinschaften zu dem, was wir heute NGOs nennen: nicht-staatliche Organisationen.

So stehen Religionsgemeinschaften einerseits auf einer Ebene mit Sportvereinen und gesellschaftlichen Gruppen. Dennoch führte auch die Weimarer Verfassung eine Reihe von Sonderregelungen für Religionsgesellschaften ein, die sie gewissermaßen bevorzugten. Dazu gehören Bestimmungen wie zum Beispiel die Verfasstheit von Religionsgesellschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen, das Recht die Kirchensteuer mit Hilfe des Staates einzuziehen, der Schutz des Sonntags und der staatlich anerkannten Feiertage.

Zudem erhalten die christlichen Religionsgesellschaften seit der Zeit in einigen Ländern - nicht in Hamburg - Staatsleistungen. Die Leistungen sind ein Relikt der Verstaatlichung von kirchlichen Gütern, eine Praxis die bis ins 17. Jahrhundert zurückreicht. Die in der Verfassung vereinbarten Staatsleistungen waren eine Art Wiedergutmachung für die Inbesitznahme. Eine Vereinbarung, die ihrerseits auf dem Reichsdeputationshauptschluss beruht, dem letzten bedeutenden Gesetz des Heiligen Römischen Reiches von 1803. Auf den Bestimmungen der Weimarer Verfassung beruhen bis heute die Leistungen des Staates an die Kirchen.

## Die „Hamburger Verträge“

Überall in Deutschland wurden nach dem Krieg umfassende Verträge mit christlichen Kirchen geschlossen: Hamburg bildete aus den genannten geschichtlichen Gründen in dieser Hinsicht sehr lange eine Ausnahme. Denn obwohl überall in Deutschland Staatsverträge mit christlichen Kirchen geschlossen worden waren, war das in Hamburg nicht geschehen. In der Hansestadt war es hingegen Tradition, die Zusammenarbeit mit Religionsgemeinschaften ohne Grundlagenverträge zu regeln. Und das klappte auch gut.

Die Verträge mit den beiden großen christlichen Kirchen im Jahr 2005 waren insofern ein Paradigmenwechsel. Allerdings nicht, um finanzielle Dinge zu regeln, da gab es nichts Neues, der Status quo wurde festgeschrieben. So bestätigt der Vertrag mit dem Heiligen Stuhl von 2005 noch einmal, dass auch aus dem Preußenkonkordat und der Eingemeindung preußischer Gebiete in den 1930ern, von der römisch-katholischen Kirche keine Leistungen beansprucht werden konnten. Neu an den Verträgen von 2005 war der gemeinsam erklärte Wille, das große Spektrum sozial-, bildungs- und gesellschaftspolitischer Aktivitäten der Kirchen in einer vertraglichen Form zu verdeutlichen.

Der Vertrag mit der Jüdischen Gemeinde in Hamburg aus dem Jahr 2007 hat einen ähnlichen Charakter und geht doch darüber hinaus. Hier wurden akribisch die schon bestehenden Leistungsvereinbarungen aufgenommen. Sie erklären sich aus der Verfolgung der Juden im Nationalsozialismus und der damaligen Zerstörung jüdischen Lebens und jüdischer Kultur in Hamburg. Dazu kam ein Element der Gleichstellung: Der Vertrags wurde „nach dem Vorbild und in Anlehnung“ an die Verträge mit der evangelischen und katholischen Kirche geschlossen. Und er wurde um Regelungen erweitert, „die die Stellung und das Wirken der Jüdischen Gemeinde in Hamburg in ihrem Verhältnis zur Stadt“ ausgestalten, wie es in der Begründung heißt. Stadt und Jüdische Gemeinde betonten ausdrücklich die symbolische Bedeutung des Vertrags: Der Vertrag mit der Jüdischen Gemeinde in Hamburg ist getragen von dem Ziel, die Jüdische Gemeinschaft in der Mitte der Gesellschaft zu positionieren.

Der Vertrag mit der Jüdischen Gemeinde reagiert auf die deutsche Geschichte und den Antisemitismus in der Gesellschaft: Er ist ein Signal der Zugehörigkeit und des Respekts.

Das ist eine neue Qualität: Denn die Staatskirchenverträge mit den christlichen Kirchen betrafen nur die Kooperationsbeziehung zwischen Staat und Religionsgemeinschaften, sie bestätigten die Rechte und die Rechtsstellung der Kirchen und bringen sie in eine vertragliche Ordnung. Noch einmal anders ist die Funktion der Verträge von 2012, die bundesweit deutlich mehr Aufmerksamkeit bekommen haben.

Am 13. November 2012 schloss der Senat mit den drei islamischen Verbänden DITIB-Hamburg, Schura Hamburg und VIKZ sowie mit der Alevitischen Gemeinde Deutschland Verträge. Sie sind Ausdruck der Anerkennung religiöser Realitäten. 130.000 Muslime gibt es in Hamburg, der überwiegende Teil der Migrantinnen und Migranten in Hamburg sind Muslime.

Das Signal wurde bundesweit beachtet und verstanden. Spiegel Online schrieb: „Der Islam gehört zu Hamburg“:

Hamburg ist das erste Bundesland das einen Vertrag mit muslimischen und alevitischen Verbänden geschlossen hat, deshalb haben sie den Namen der „Hamburger Verträge“ bekommen.

Es sind erstmals religionsrechtliche Verträge mit Religionsgemeinschaften, die nicht den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts besitzen. Wir haben die islamischen und alevitischen Verbände als Religionsgemeinschaften behandelt und ernst genommen.

Der Staat hat lange keinen Ansprechpartner gehabt. Die Forderung nach einer festen Struktur ist für manche Religion eine Herausforderung. Wir haben rechts- und religionswissenschaftliche Gutachten erstellen lassen, weil es erst einmal notwendig war, zu klären, ob der Begriff Religionsgemeinschaft, der ja schon in der Verfassung vorkommt, auf die späteren Vertragspartner anzuwenden ist. In anderen Bundesländern hat es inzwischen ähnliche Begutachtungen islamischer Verbände gegeben, deren Ergebnisse mit den Hamburger Ergebnissen übereinstimmen.

Der besondere Fortschritt: Die Verträge sind mit mitgliedschaftlich organisierten Verbänden geschlossen worden. Eine Neuerung in der Geschichte des Islam. Die Voraussetzung dafür war und ist gut. Denn in Hamburg sind die Moscheegemeinden eben überwiegend in den Verbänden organisiert, mit denen die Stadt Verträge geschlossen hat.

2014 hat Hamburg die Ahmadiyya Gemeinde nach Hessen als Körperschaft öffentlichen Rechts anerkannt. Zum ersten Mal erhielt damit in Deutschland eine Vereinigung aus dem muslimischen Bereich den Status einer öffentlichen Körperschaft.

Die Verträge sind nicht mit allen muslimischen Gemeinden beschlossen worden und es sind auch keine, die den Anspruch erheben können, alle Muslime in Hamburg eingebunden zu haben. Und doch ist die Bedeutung dieser Verträge beträchtlich:

Man kann ohne Übertreibung festhalten, dass der Hamburger Weg der religions-rechtlichen Verträge mit islamischen Gemeinschaften einen Beitrag zur Institutionalisierung des Islam in Deutschland leistet.

Und jetzt, jetzt ist es gut, dass wir sie haben. Unzählige Flüchtlinge, aus Syrien und dem Irak zum Beispiel, kommen jetzt nach Europa, nach Deutschland und nach Hamburg. Christen, Muslime und viele Religionen, die nur dort vorkommen, wie die Jesiden. Sie kommen auch wegen unserer religiösen Toleranz. Und mit den Verträgen sind wir gut vorbereitet.

## **Verträge als Anerkennung von Religionsfreiheit?**

Die Verträge sind sehr wichtig und ich freue mich, dass Hamburg diesen Weg gegangen ist. Aber man muss in der Rede darüber und insbesondere auch im Lob auf die Verträge einige Verkürzungen vermeiden, die der Sache nur schaden würden.

Ich möchte daher deutlich sagen: Die Verträge sind kein bevorzugtes Mittel für die Gewährleistung der Religionsfreiheit. Das ist gar nicht möglich, denn Religionsfreiheit ist zuallererst ein Menschenrecht und das heißt, es ist ein Freiheitsrecht für Menschen. Aber die Verträge sind auch eine Form der Anerkennung und ein Ausdruck von Religionsfreiheit.

Allerdings würde Religionsfreiheit missverstanden, wenn man es mit der Liste der Religionen verbindet, die der Staat in irgendeiner Weise auswählt. Das wäre ganz im Gegenteil eine Begrenzung von Religionsfreiheit. Dazu gibt es auf internationaler Ebene zahlreiche Beispiele: Staaten, die christliche Konfessionen und den Islam aber nicht die Zeugen Jehovas anerkennen oder nicht die Bahai oder nicht die Atheisten usw. Wie der UN-Sonderberichterstatter für Religions- und Weltanschauungsfreiheit, Heiner Bielefeldt gesagt hat, wenn der Staat die religiöse Toleranz auf einige Religionen beschränkt, geht damit zugleich eine systematische Ausgrenzung der anderen einher.

Die Anerkennung und Gewährleistung der Religionsfreiheit als Menschenrecht ist eine Pflicht des Staates. Das ist die erste und wichtigste Form der Anerkennung. Es ist eine Anerkennung des Glaubens der Bürgerinnen und Bürgern.

Die Verträge mit den Religionsgemeinschaften liegen auf einer anderen Ebene. Sie sind ein Handlungsinstrument des modernen Staates. Geschlossen mit bewährten Partnern, die bestimmte Aufgaben bewältigen und für die Integration der Gesellschaft sorgen. Wir kennen eine vergleichbare Tendenz aus dem Verwaltungsrecht. Da werden obrigkeitsrechtliche Akte zunehmend mehr durch verwaltungsrechtliche Verträge ersetzt.

Die Verträge mit den Religionsgemeinschaften verweisen auf ein partnerschaftliches Verhältnis, dass sich aus dem bedeutenden und kompetenten Wirken der Vertragspartner in vielen anderen Gebieten ergibt. Es ist keine Auswahl oder Ausgrenzung anderer. Sie gelten Religionsgemeinschaften, die etwas tun, was wichtig ist. Es ist eine Anerkennung für Arbeit und für die Arbeit, die noch zu tun ist. Eine Arbeit, die im säkularen Staat immer noch und immer auch von Religionsgemeinschaften übernommen wird.

Vielen Dank.