



Katholisches Büro

N I E D E R S A C H S E N

Kommissariat der katholischen Bischöfe Niedersachsens

Staat und Kirche in Niedersachsen

*40 Jahre
Niedersachsen-
konkordat*

Staat und Kirche in Niedersachsen

*40 Jahre Niedersachsen-
konkordat*

Impressum

© 2005 Katholisches Büro Niedersachsen

Layout und Herstellung: Bernward Mediengesellschaft mbH, Hildesheim

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Prälat Prof. Dr. Felix Bernard, Leiter des Katholischen Büros Niedersachsen	
Das Niedersachsenkonkordat: ein Instrument im Dienste vertrauensvoller Beziehungen zwischen Staat und Kirche	7
Erzbischof Dr. Erwin Josef Ender, Apostolischer Nuntius in Deutschland	
Das Niedersachsenkonkordat: Fundament für ein vertrauensvolles Miteinander von Land und Kirche	15
Christian Wulff, Niedersächsischer Ministerpräsident	
Verträge zwischen Staat und Kirche im religiös-neutralen pluralistischen Staat	21
Prof. Dr. Axel Frhr. von Campenhausen	
Zu Geschichte, Inhalt und Bedeutung des Niedersächsischen Konkordates	29
Prälat Prof. Dr. Felix Bernard	
Die Bedeutung des Niedersachsenkonkordates für das Schulwesen und für den Religionsunterricht	37
Dr. Franz-Josef Bode, Bischof von Osnabrück	
Die Freundschaftsklausel: das „Herz“ des Niedersachsenkonkordates	43
Dr. Johannes Niemeyer	



Vorwort

Prälat Prof. Dr. Felix Bernard
Leiter des Katholischen Büros Niedersachsen

Am 26. Februar 1965 wurde in Hannover im Gästehaus der Landesregierung vom Niedersächsischen Ministerpräsidenten, Dr. Georg Diederichs, und dem Apostolischen Nuntius in Deutschland, Erzbischof Dr. Corrado Bafile, das Niedersachsenkonkordat unterzeichnet. 40 Jahre später fand auf Einladung von Ministerpräsident Christian Wulff anlässlich der damaligen Konkordatsunterzeichnung im Gästehaus der Landesregierung ein Festakt statt, auf dem sich Verantwortliche aus Politik, Kirche und Gesellschaft trafen.

In der vorliegenden kleinen „Festgabe“ beschreiben der Apostolische Nuntius in Deutschland, Erzbischof Dr. Erwin Josef Ender, und der Niedersächsische Ministerpräsident, Christian Wulff, die bleibende Relevanz des Niedersachsenkonkordates für das vertrauliche Miteinander von Staat und Kirche. Für die katholischen Bischöfe Niedersachsens macht der Bischof von Osnabrück, Dr. Franz-Josef Bode, in seinem Artikel auf die Bedeutung des Niedersachsenkonkordates für das Schulwesen und den Religionsunterricht aufmerksam. Der renommierte Staatskirchenrechtler Prof. Dr. Axel Freiherr von Campenhausen geht in seinen Ausführungen auf die Wichtigkeit der Verträge zwischen Staat und Kirche im religiös-neutralen pluralistischen Staat ein. Ein Mann, der von Anfang an bei den Verhandlungen über das Niedersächsische Konkordat dabei war und noch heute dem Katholischen Büro Niedersachsen bei Interpretationen dieses Konkordates beratend zur Seite steht, Dr. Johannes Niemeyer, beschreibt aus eigenen Erfahrungen den Wert der Freundschaftsklausel für das Verhältnis von Staat und Kirche. Der Leiter des Katholischen Büros gibt in seinem Beitrag Einblick in Geschichte, Inhalt und Bedeutung des Niedersächsischen Konkordates.



Erzbischof Dr. Erwin Josef Ender
*Apostolischer Nuntius
in Deutschland*



Das Niedersachsenkonkordat: ein Instrument im Dienste vertrauensvoller Beziehungen zwischen Staat und Kirche

40 Jahre Niedersachsenkonkordat. Das ist im Kontext einer fast 2000jährigen Kirchengeschichte eine kurze Zeitspanne. Mit Blick auf eine immer schneller sich verändernde Gesellschaft lohnt es sich dennoch, ein 40jähriges Jubiläum zu feiern. Die Geschichte des Verhältnisses von Staat und Kirche ist sehr abwechslungsreich gewesen. Sie weiß von Machtkämpfen zwischen Kirche und Staat zu berichten, von Unterdrückung der Kirche und vom Staatskirchentum, aber auch von Verständigung und Kooperation.

Die Geschichte hat auch gezeigt, dass demokratische Staaten sich dadurch auszeichnen, dass sie zu den Religionsgemeinschaften weitgehend ein geregeltes Verhältnis haben.

Das Selbstverständnis des modernen demokratischen Staates hat ein positives Verhältnis der Kirche zum religiös und weltanschaulich neutralen Staat möglich gemacht. Die institutionelle und geistige Eigenständigkeit von Kirche und Staat in der Demokratie bedeutet für die Kirche Angebot und Verpflichtung zugleich. Bei Anerkennung der pluralen gesellschaftlichen Kräfte, die nicht selten ihre Gruppeninteressen über das Gesamtinteresse stellen, ist für den Staat die Wahrung des Gemein-

wohls schwieriger geworden, zumal die politischen Parteien wegen ihrer Abhängigkeit von den Wählerstimmen immer in Versuchung stehen, in die Abhängigkeit von organisierten Interessen zu geraten. Hier ist die Kirche gleichsam das öffentliche Gewissen. Ihre Aufgabe ist es, Staat und Gesellschaft immer wieder an das Gemeinwohl zu erinnern. Andererseits muss die Kirche auch in einer pluralistischen Welt ihr eigenständiges Recht ungehindert wahrnehmen können und für eine gerechte Berücksichtigung ihrer Interessen zur freien Entfaltung der Glaubensausübung ihrer Angehörigen in der staatlichen Gemeinschaft eintreten. Die geregelte Beziehung zwischen den Religionsgemeinschaften und den staatlichen Strukturen ist eine wesentliche Voraussetzung für die geistige Entwicklung, für die Wahrung der Menschenrechte und insbesondere für die innere Stabilität und den inneren Frieden in einem Land.

Gerade der auf weltanschauliche Neutralität aufgebaute moderne Staat benötigt ein Wertebewusstsein seiner Bürgerinnen und Bürger, das auch auf deren religiösen Einstellungen beruht. Deshalb ist es konsequent, wenn in der neueren Staatsrechtslehre davon gesprochen wird, „dass der freiheitliche säkularisierte Staat von Voraussetzungen lebt, die er selbst nicht garantieren kann“ (Ernst-Wolfgang Böckenförde).

Grundpfeiler eines verlässlichen Verhältnisses zwischen den staatlichen Organen und den Religionsgemeinschaften der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sind die jeweilige Unabhängigkeit und Eigenständigkeit. In der Pastorkonstitution des Zweiten Vatikanischen Konzils „Gaudium et spes“ heißt es über das Verhältnis von Staat und Kirche:

„Die politische Gemeinschaft und die Kirche sind auf je ihrem Gebiet voneinander unabhängig und autonom. Beide aber dienen, wenn auch in verschiedener Begründung, der persönlichen und gesellschaftlichen Berufung der gleichen Menschen. Diesen Dienst können beide zum Wohl aller um so wirksamer leisten, je mehr und besser sie rechtes Zusammenwirken miteinander pflegen, dabei sind jeweils die Umstände von Ort und Zeit zu berücksichtigen“ (Nr. 76). Die Pastoralkonstitution betont, dass die Kirche in keiner Weise in ihrer Aufgabe und Zuständigkeit mit der bürgerlichen Gesellschaft zu verwechseln und keinem politischen System verpflichtet ist. Die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit von Staat und Kirche ermöglichen ein geordnetes und fruchtbares Zusammenwirken zum Wohle aller Menschen in einem Land.

Im Zeitalter der Globalisierung gewinnt dieser Aspekt der gemeinsamen Sorge für die Menschen auch eine internationale Dimension; gerade auch für die Menschen in den Staaten, die wir als Entwicklungsländer zu bezeichnen pflegen. Dass diese globale Verantwortung einer weltweiten und einheitlichen Religionsgemeinschaft, wie es die katholische Kirche ist, besonders wichtig erscheint, liegt auf der Hand. In seiner Sozialenzyklika „Sollicitudo rei socialis“ schreibt Papst Johannes Paul II.: „Mehr als in der Vergangenheit werden sich die Menschen heute dessen bewusst, durch ein gemeinsames Schicksal verbunden zu sein, das man vereint gestalten muss, wenn die Katastrophe für alle vermieden werden soll (Nr. 26) ... Die Verpflichtung, sich für die Völker einzusetzen, ist nicht nur von individueller und noch weniger von individualistischer Art, als ob es möglich wäre, sie mit den isolierten Anstrengungen der Einzel-

nen zu erreichen. Es ist eine Pflicht für alle und jeden, für Mann und Frau, für Gesellschaften und Nationen, im besonderen aber für die katholische Kirche und für die anderen Kirchen und kirchlichen Gemeinschaften, mit denen wir zur Zusammenarbeit auf diesem Gebiet voll bereit sind“ (Nr. 32). Zum Proprium der Kirche zählt ihr Engagement, Gerechtigkeit und Liebe innerhalb der einzelnen Völker und zwischen den Völkern weiter zu entfalten. Freiheit und Würde des Menschen sowie der Dienst an Mensch und Welt begründen ein Staats- und Ordnungsverständnis der katholischen Kirche, das zugleich Ausdruck ihrer heilsgeschichtlichen Sendung ist.

Eine gemeinsame Aufgabe der Staaten und Religionsgemeinschaften ist es, sich für das Wohl aller Menschen einzusetzen. Und dabei ist es hilfreich, wenn die Staaten zu ihren Religionsgemeinschaften in einem positiven Verhältnis stehen. Die Art und Weise, wie dieses Verhältnis sowohl national als auch international zweckmäßig und fruchtbar zu gestalten ist, ist so vielfältig, wie es die bunte Vielfalt der Staaten einerseits und die der Religionsgemeinschaften andererseits ist.

Das Konkordatsjubiläum gibt uns Anlass, aus dem Reichtum dieser Gestaltungsmöglichkeiten ein besonders wichtiges Instrument näher zu betrachten, nämlich die Konkordate. Der Begriff Konkordat stammt vom lateinischen Wort „concordare“, das sich mit einig sein, übereinstimmen, harmonieren übersetzen lässt. In einem Konkordat einigen sich Staat und Kirche über wichtige Betätigungsfelder der Kirche in einem Land. Die Konkordate als freiausgehandelte dauerhafte Vereinbarungen sind Zeugnis der Eigenständigkeit und Unabhängigkeit von Kirche und

Staat. Ein solcher Vertrag setzt die Gleichrangigkeit der Partner voraus. Wer Verträge miteinander schließt, macht die gegenseitige Anerkennung der Vertragspartner öffentlich deutlich.

Das 40jährige Jubiläum des Niedersachsenkonkordates lädt uns ein, einen Augenblick über Kontinuität und Wandel in konkordatären Beziehungen nachzudenken.

Konkordate sind auf Dauer angelegt und beinhalten Vereinbarungen von grundsätzlicher und langfristiger Bedeutung. Dies besagt jedoch nicht, wie es mitunter missverstanden wird, dass dadurch bestimmte gerade bestehende Beziehungen und Verhältnisse ein für allemal „zementiert“ würden. Ein Blick in die deutsche Konkordatsgeschichte, insbesondere in die der letzten Jahrzehnte, lässt erkennen, dass dies ein unberechtigtes Vorurteil ist. Hier finden wir verschiedene kleinere und größere Änderungen von konkordatären Vereinbarungen, die gemäß der Freundschaftsklausel durch offene und zum Teil auch kontrovers geführte Verhandlungen in vollem gegenseitigem Einvernehmen erzielt wurden. Es ist also kein bloßes Wunschdenken, wenn man die Freundschaftsklausel als einen Ersatz für die sonst im Völkerrecht oft verwendete Kündigungsklausel bezeichnet. Auch Konkordate sind einem geschichtlichen Wandel ausgesetzt. Die Bemühungen um eine dauerhafte Gestaltung der Beziehungen zwischen dem Land Niedersachsen und der katholischen Kirche haben ihren entscheidenden Impuls von dem Streit um die Gestaltung des Schulwesens in diesem Land bekommen. Dieser Streit konnte auch durch den mit beachtlichem Aufwand geführten Konkordatsprozess vor dem Bundesverfassungsgericht nicht in frie-

denstiftender Weise gelöst werden. Um in diesem heftigen öffentlichen Streit zu einer beiderseits annehmbaren Lösung zu kommen, mussten Regelungen gefunden werden, die an manchen Stellen einen engen Bezug zur niedersächsischen Schulgesetzgebung aufwiesen. Nun zeichnet sich aber die Schulgesetzgebung der einzelnen Bundesländer bekanntlich durch eine beachtliche Dynamik aus. Das führte in Niedersachsen dazu, dass sich im Zuge der Änderungen im niedersächsischen Schulwesen öfter die Notwendigkeit ergab, die konkordatären Regelungen solchen Entwicklungen anzupassen. Dies ist immer wieder geschehen, teils durch Änderungen des Konkordatstextes selbst, teils durch Änderungen unterhalb der formellen Konkordatebene, zuletzt am 30. März 2004 im Zusammenhang mit der Auflösung der Orientierungsstufe. Insofern ist das Niedersachsenkonkordat durchaus mit der Zeit gegangen; fernab von etwaigen „Zementierungen“.

Die vorbereitenden Gespräche zum Niedersachsenkonkordat haben ferner dazu geführt, dass ein „ständiger Kontakt“ zwischen den Vertragspartnern schon während der Konkordatsverhandlungen institutionalisiert wurde, und zwar durch die Einrichtung des Katholischen Büros in Niedersachsen. Diese Verbindungsstelle, die sich des Vertrauens beider Seiten erfreut, leistet die unersetzliche tägliche Kontaktarbeit zwischen dem Land und der Kirche.

So zeigt gerade das Niedersachsenkonkordat, dass Konkordate bei Anwendung der Freundschaftsklausel eine fruchtbare Synthese zwischen Kontinuität und Wandel zu Wege bringen können. Dies ist in meinen Augen der Garant dafür, dass sie auch in Zukunft ein geeignetes

und wirksames Instrument für ein vertrauensvolles und fruchtbares Zusammenwirken von Staat und Kirche zum Wohle der Menschen und auch der Gesellschaft und der Völkergemeinschaft sein werden, selbst nachdem sie ihren klangvollen und geschichtsträchtigen Namen inzwischen weithin an den etwas farbloseren Begriff „Staatskirchenverträge“ abgetreten haben.

Dass Staatskirchenverträge, also Konkordate, auch heute noch modern sind, ist daran zu ersehen, dass alle neuen Bundesländer einen solchen Vertrag mit dem Apostolischen Stuhl geschlossen haben. „Pate“ für diese Verträge hat auch das Niedersachsenkonkordat gestanden, das vor 40 Jahren von Ministerpräsident Dr. Georg Diederichs und einem meiner Vorgänger, dem Apostolischen Nuntius Erzbischof Dr. Konrad Bafile, unterschrieben worden ist.



Christian Wulff
*Niedersächsischer
Ministerpräsident*



Das Niedersachsenkonkordat: Fundament für ein vertrauensvolles Miteinander von Land und Kirche

„**Der Geist und der Verlauf** der Verhandlungen haben eine Atmosphäre und Kontakte geschaffen, die eine gute und freundschaftliche Handhabung des Vertrages erwarten lassen.“ Das waren die Worte des damaligen Ministerpräsidenten Georg Diederichs am 26. 02. 1965 zu seiner Unterschrift unter das Niedersachsenkonkordat, den ersten Staatskirchenvertrag zwischen einem deutschen Bundesland und dem Heiligen Stuhl. Mit dieser Würdigung sprach er zugleich die Hoffnung aus, dieses Werk möge den Vertragspartnern als ein Instrument des Friedens und als Basis einer guten Zusammenarbeit dienen.

Dem Vertragsschluss vorausgegangen waren erhebliche Auseinandersetzungen zwischen den Beteiligten über den Fortbestand und über die Neugründungen von Bekenntnisschulen, wie sie im Niedersächsischen Schulgesetz vom 14. 09. 1954 verankert waren. Es kam zu politischen und rechtlichen Disputen, die sogar bis zum Bundesverfassungsgericht nach Karlsruhe führten. Nur langsam setzte sich die Erkenntnis durch: Ein Land tut gut daran, die religiösen Bedürfnisse seiner Einwohner und die politischen Notwendigkeiten miteinander in Einklang zu bringen. Bestärkt durch den Karlsruher Richterspruch versuchte die Politik, die Stellung der katholischen Kirche der bestehenden Stellung der evange-

lischen Landeskirchen anzugleichen, die schon 1955 mit dem Land Niedersachsen den sogenannten „Loccumer Vertrag“ geschlossen hatten.

Über viereinhalb Jahre erstreckten sich die Verhandlungen und Beratungen, bis ein von beiden Seiten getragener Vertragstext vorlag. Damit wurde posthum auch noch einem Wunsche des ersten niedersächsischen Ministerpräsidenten, Hinrich-Wilhelm Kopf, entsprochen, der sich eine für beide Seiten angemessene und klare Neuregelung des Verhältnisses zwischen dem Land Niedersachsen und der katholischen Kirche zum Ziel gesetzt hatte. Die Unterzeichnung des Konkordats mitsamt der Vorlage einer entsprechenden Schulgesetznovelle sorgte dann nochmals für heftige öffentliche Auseinandersetzungen, die aber letztendlich überwunden werden konnten. Mit der Ratifizierung des Konkordats im Mai 1965 konnte ein Schlusstrich unter die unerfreulichen Begleitumstände seines Werdens gezogen werden.

Auch nach nunmehr 40 Jahren ist mir wichtig, die Gleichwertigkeit und Parität der Beziehungen zu den beiden großen christlichen Glaubensgemeinschaften festzuhalten. Zweifellos war der „Loccumer Vertrag“ ein wichtiger erster und beispielgebender Schritt zu einer einheitlichen und einvernehmlichen Gestaltung des Verhältnisses zwischen den evangelischen Landeskirchen und dem Land Niedersachsen. In einem zweiten Schritt wurde mit dem Konkordat eine überschaubare Ordnung im Verhältnis von Land und katholischer Kirche geschaffen. Somit ist das Niedersachsenkonkordat nicht denkbar ohne den „Loccumer Vertrag“ von 1955, während andererseits der bedeutende Ergänzungsvertrag zum „Loccumer Vertrag“ vom 04. 03. 1965 als eine unmittelbare Folge des

Konkordatsabschlusses vom 26. 02. 1965 anzusehen ist. Dieses ist nicht nur eine formal notwendige Realisierung des staatskirchenrechtlichen Paritätsgrundsatzes, sondern es mag auch als Beleg dafür dienen, dass in der Kultur- und Schulpolitik zwischen den beiden großen Kirchen ein gutes Zusammenspiel bestand und besteht. Das Niedersachsenkonkordat war damit das erste deutsche Konkordat der jüngeren deutschen Geschichte, das schwerwiegende Differenzen zwischen Staat und Kirche durch eine förmliche Übereinkunft beseitigte.

So schwierig der Weg bis zu seiner Ratifizierung auch gewesen ist, um so erfreulicher gestalteten sich danach die aus dem Geist dieses Vertragswerks gewachsenen Beziehungen zwischen dem Land Niedersachsen und der katholischen Kirche, die von gegenseitiger Wertschätzung und daraus resultierender echter Partnerschaft geprägt sind. Entsprechend seiner lateinischen Wurzel „concordia“ hat das Niedersachsenkonkordat vom 26. 02. 1965 zu einer Zusammenarbeit in Eintracht und Harmonie geführt.

Land und Kirche wollten mit den konkordatären Vereinbarungen den gegenseitigen rechtlichen Beziehungen zwar ein dauerhaft festes Fundament geben, es lag ihnen jedoch fern, diese für alle Zeiten zu zementieren. Von Anfang an bestand unausgesprochen zugleich auch Konsens darüber, die vereinbarten Regelungen in ihren praktischen Auswirkungen kritisch zu beobachten und sie - soweit erforderlich - fortschreibend zu optimieren; die Änderungsverträge der Jahre 1973, 1989 und zuletzt 2004 im Zusammenhang mit der Schulstrukturreform belegen das. Aber auch damit ist ein Endstatus sicherlich nicht erreicht. Verträge - und sei-

en es auch solche des Staatskirchenrechts - sind nun einmal nur so lange tauglich, wie sie sich im Einklang mit den Grundanschauungen der Gesellschaft befinden.

Das Niedersachsenkonkordat ist ein politischer Vertrag, der neben einer Reihe von Ansprüchen, Gewährleistungen und weiteren Regelungen als Instrument des Ausgleichs anzusehen ist. Alle diese Vereinbarungen verdeutlichen, dass Land und Kirche ihr gegenseitiges Verhältnis als das einer freiheitlichen Ordnung verstehen. Zu eben dieser Ordnung gehört auch, dass man politische Kontakte pflegt, möglichen Konflikten vorbeugt und sich stets um einen fairen Ausgleich bemüht.

Unsere Verfassung geht grundsätzlich von einer Trennung von Staat und Kirche aus. Umso mehr braucht der Staat, verfassungsrechtlich zur religiösen Neutralität verpflichtet, die Kirche mit ihrem gesellschaftspolitischen Engagement. Er braucht sie auch als Dialogpartner, als kritischen und konstruktiven Wächter für sein politisches Handeln. Die Politik ist gut beraten, eine starke Kirche nicht als Bremser zu sehen, sondern als hilfreiches Korrektiv, das sich in der Verantwortung für dieselben Menschen sieht, für die auch der Staat da sein will. Die Sicht der Kirche aus ihrer ethisch-moralischen Perspektive des Evangeliums muss dem Staat als Orientierung zur Verfügung stehen. Es ist unsere christlich-abendländische Kultur, die unsere Wertvorstellungen in Deutschland und Europa zutiefst geprägt hat und die uns angesichts der Herausforderungen von morgen einmal mehr die notwendigen Antworten geben kann. Deswegen sind Kirche und Gläubige wichtige Verbündete bei den wesentlichen Fragen, wie wir in Zukunft miteinander leben oder wie wir

uns in die soziale Gemeinschaft einbringen wollen.

Ich denke, nach nunmehr vierzig Jahren des Bestehens des Niedersachsenkonkordats und der Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen kann zu Recht und mit aller Überzeugung festgestellt werden: Es ist gelungen, die Beziehungen zwischen dem Land Niedersachsen und der katholischen Kirche in Achtung der gegenseitigen Interessen adäquat zu ordnen, neue Vorstellungen oder Entwicklungen aufzugreifen und durch behutsame Vertragsanpassungen zeitgerecht zu bedienen.

Kirche und Staat haben in unterschiedlicher Weise Verantwortung für die beiden Seiten gemeinsam anvertrauten Menschen. Diese Erkenntnis soll uns ständige Verpflichtung sein. Und dieser Verpflichtung müssen wir uns immer wieder neu stellen!



Prof. Dr. Axel Frhr.
von Campenhausen
Präsident der Klosterkammer a. D.



Verträge zwischen Staat und Kirche im religiös-neutralen pluralistischen Staat

Verträge zwischen Staat und Kirche hat es seit dem Wormser Konkordat von 1122 immer wieder gegeben. Nie gab es mehr solcher Vereinbarungen als im 20. Jahrhundert in der Bundesrepublik Deutschland. Diese Erscheinung bedarf in einem modernen Staat allerdings einer zeitgemäßen Rechtfertigung.

Die, wenn der Ausdruck erlaubt ist, „Geschäftsordnung“ für das Zusammenleben der in zahlreichen politischen, gesellschaftlichen und religiösen Gruppen organisierten Menschen in einem Staat ist die Verfassung, in Deutschland das Bonner Grundgesetz von 1949. Es legt sich die Frage nahe, warum der Staat mit Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften besondere Verträge schließen soll, ob nicht das parlamentarisch verabschiedete Gesetz genügt, womöglich noch besser dem demokratischen System entspricht als eine besondere Vereinbarung. Dies gilt umso mehr, als man mit den Liberalen des 19. Jahrhunderts glauben könnte, mit dem Übergang zu einem religiös-weltanschaulich neutralen Staat, mit der Einführung der uneingeschränkten Religionsfreiheit und der Trennung von Staat und Kirche sei Religion endgültig in dem Sinne eine Privatsache geworden, dass der Staat keinen Anlass habe, sich, womöglich mit speziellen Verträgen, darum zu kümmern. Es ist für den unvoreingenommenen Menschen überraschend, dass das Vertragsstaatskirchenrecht in Deutschland seit und mit dem Übergang zur modernen Demokratie im Jahre 1919

einen so eindrucksvollen Aufschwung erlebt hat. Wer noch nicht darüber nachgedacht hat, wundert sich. Die Legitimität dieser Vereinbarungen, des Niedersächsischen Konkordats aus dem Jahre 1965 und von Dutzenden weiterer Staatsverträge mit der römisch-katholischen, den evangelischen Kirchen und weiteren kleineren Religionsgemeinschaften, lässt sich allerdings wohl erklären.

Zunächst ist als Grundregel festzustellen, dass für den Bereich des politischen Gemeinwesens das Verhältnis von Religion, Kirche und Staat von der Verfassung bestimmt wird. Der Staat nimmt die höchste Zuständigkeit für die Gemeinwohlverantwortung für sich in Anspruch und dient dem Ziel, alle Wirkkräfte der Gesellschaft, alle Sachbereiche in den Dienst einer guten, menschenwürdigen Gesamtordnung zusammenzuführen.

Schon mit der Präambel lässt das Grundgesetz freilich erkennen, dass es eine Verfassung für das Zusammenleben nur in dieser Welt ist. Das Grundgesetz erging „im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen“. Alles was die Religion anbelangt, gehört danach nicht zur Zuständigkeit des Staates. Nur in äußeren Fragen der Religionsgemeinschaften kann er Regelungen treffen, sofern diese als Eigentümer, Mieter, Arbeitgeber, aber auch als religiöse Betreuer, Seelenführer, Lehrende am weltlichen Rechtsverkehr teilnehmen. Die Verfassung erhält so dann in Art. 1 Abs. 2 ein Bekenntnis zu den „unverletzlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit der Welt“. Das bedeutet für den Staat die Nötigung, die Grundrechte als Grenze seiner Zuständigkeit zu respektieren. Gemäß Art. 1 Abs. 3 GG binden die Grundrechte „Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht“.

Beim Grundrecht der Religionsfreiheit (Art. 4 GG) ergibt sich eine weitere

Schwierigkeit daraus, dass der Staat anders als beim Eigentum, dem Briefgeheimnis oder der Versammlungsfreiheit nicht kurzerhand selbst bestimmen kann, was der Inhalt des Grundrechts ist. Es entzieht sich ihm die Feststellung, was für eine bestimmte Kirche oder Religionsgemeinschaft religiös wesentlich ist und also Beachtung erheischt. Dank der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es heute ganz unbezweifelt, dass die Religionsfreiheit dem Staatsbürger erlaubt, sich die Lebensform zu geben, die seiner Überzeugung entspricht. Dazu gehört zum Beispiel auch das Recht der Eltern, ihren Kindern die von ihnen für richtig gehaltene religiöse und weltanschauliche Überzeugung zu vermitteln. Religionsfreiheit gewährleistet also nicht nur einen inneren Freiheitsraum, sondern auch die äußere Freiheit, den Glauben zu manifestieren, zu bekennen und zu verbreiten und sein gesamtes Leben an den Lehren seines Glaubens auszurichten und seiner Glaubensüberzeugung gemäß zu handeln.

Auch diese Umstände würden die Praxis, Verträge zwischen Staat und Kirche abzuschließen, noch nicht völlig erklären, wenn Staat und Kirche ihren jeweiligen Aufgaben und Aktivitäten in ihrem Bereich, sozusagen jeder für sich allein nachgehen würden. Das war aber niemals so und das kann für den modernen pluralistischen vorsorgenden und verteilenden Sozialstaat schon gar nicht gelten. Immer war das Nebeneinander von Staat und Kirche davon bestimmt, dass beide Institutionen dieselben Bereiche des menschlichen Zusammenlebens als ihren Aufgabenbereich in Anspruch nahmen. Sowohl der Staat wie die Kirche kümmern sich um Erziehung, Schule, Ehe, Kranke, Alte usw. Früher machten sie sich diese Materien gegenseitig streitig. Insbesondere hat der Staat in den letzten Jahrhunderten den Anspruch erhoben, allein die Grenze zwischen kirchlicher und staatlicher Zuständigkeit festzulegen. Heute ist das nicht mehr so.

Der Staat erkennt die kirchliche Selbstständigkeit auch insoweit an, mit der Folge allerdings, dass nicht wenige Gegenstände staatlicher Regelung auch auf der kirchlichen Agenda stehen, also doppelt beansprucht werden.

Nicht zuletzt sind es dieselben Menschen, die als Staatsbürger zugleich Angehörige einer Religionsgemeinschaft sind. Sie haben mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts das Recht, ihr ganzes Leben nach den Grundsätzen ihrer Religion einzurichten. Da ist es für den grundrechtsverpflichteten Staat nicht möglich, religiöse Erwartungen kurzerhand für unbeachtlich zu erklären.

Aus diesem Umstand leitet sich für den Staat die Unzulässigkeit ab, religiös motivierte Wünsche etwa zur Gestaltung der Schule, der Lehrerbildung, der Krankenhäuser, der Beteiligung in öffentlichen Medien nicht (wie in der früheren DDR oder wie in Frankreich) als für den Staat unbeachtliche Privatangelegenheit zu ignorieren. Der grundrechtsverpflichtete Staat ist aus sachlichen Gründen gehalten, mit Kirchen und Religionsgemeinschaften zusammenzuarbeiten. Das ergibt sich aus der Bindung von Gesetzgebung, vollziehender Gewalt und Rechtsprechung an die Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG). An mehreren Stellen erwähnt das Grundgesetz diese Pflicht zur Kooperation ausdrücklich. Zum Beispiel heißt es in Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG, dass der Religionsunterricht in den öffentlichen Schulen „in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt“ wird. Da ist eine verständige Zusammenarbeit der staatlichen Verwaltung mit den Autoritäten der respektiven Religionsgemeinschaften angesprochen. Die weltliche Verwaltung maßt sich kein Urteil über religiöse, womöglich kirchliche Einzelfragen an. Deshalb kann eine staatliche gesetzliche Regelung immer nur einen Teilaspekt zum Gegenstand haben.

Staatliche Gesetzgebung ist insoweit Rahmenregelung, die der Ausfüllung durch die jeweilige Religionsgemeinschaft bedarf. Was Schüler in bestimmtem Alter z. B. als Wichtigstes ihrer Religion lernen sollen, kann der Staat nicht wissen. Er darf nicht behaupten, es zu wissen

Andererseits kann der Staat sehr wohl Vorstellungen davon haben, wie der Religionsunterricht gestaltet werden sollte, wie kirchliche Krankenhäuser in das Netz der Gesundheitsverwaltung eingeordnet werden sollten, wie Pfarrer oder Religionslehrer ausgebildet, wie Kulturdenkmale (von denen die Kirchen die meisten sind) organisiert werden sollten. Nur gesetzlich befehlen kann das der Staat nicht, weil ihm dafür die Zuständigkeit jedenfalls teilweise fehlt oder, wie am Beispiel der Krankenhäuser, er die Zuständigkeit zwar hat, aber darauf bedacht sein muss, die ihm nicht in jeder Hinsicht bekannten Implikationen der Religionsfreiheit zu beachten.

Wiederum legt sich hier eine Vereinbarung nahe, und zwar heute mehr denn je zuvor. Denn das soziale Feld bietet das Bild einer innigen Verflechtung des Staates mit den auf diesem Gebiet aktiven Religionsgemeinschaften, d. h. insbesondere mit den großen Kirchen. In dem heute so genannten „Dritten Sektor“ sind die Kirchen wesentliche Faktoren als Träger von Kindergärten, Schulen, Krankenhäusern, Altenheimen, Institutionen der Erwachsenenbildung u.a.m. In diesem Bereich stellt sich der Staat heute grundsätzlich anders dar als zu Zeiten des Liberalismus des 19. Jahrhunderts. Damals ließ der in seinen Handlungsfeldern begrenzte Staat weite Teile gesellschaftlicher Aktivität frei. Diese ehemals staatsfreien Bereiche sind geschwunden. Im Bereich der sozialen Tätigkeit hat der Staat sich auf Gebieten ausgebreitet, die früher der kirchlichen oder privaten Sphäre mehr oder weniger zur Verfügung gestanden haben. Heute

sind sie staatlicher Planung und Regulierung unterworfen und nicht zuletzt ist jede Tätigkeit auf diesem Gebiet von staatlichen (aus Steuern gespeisten) Zuschüssen abhängig. Dabei haben sich die verfassungsrechtlichen Grundpositionen nicht verändert, wohl aber ihre Auswirkungen in Folge der Veränderung des rechtlichen und faktischen Umfelds. Es gilt also, dass die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen von 1919 unter den veränderten Bedingungen des modernen Sozial- und Umverteilungsstaates ernst zu nehmen und durchzuführen sind. Das ist die Ursache dafür, dass die Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften einerseits, das Ernstnehmen der Religionsfreiheit andererseits, zu komplizierten Mechanismen der Zusammenarbeit geführt haben. Dies ist einmal mehr ein Grund, warum gerade im religiös-neutralen pluralistischen Staat Vereinbarungen zwischen Staat und Kirche nötig sind.

In diesem Zusammenhang kommt dem nun 40 Jahre alten Niedersächsischen Konkordat ein wichtiger Platz zu. In der Weimarer Zeit waren Konkordate mit der römisch-katholischen Kirche als Schrittmacher auch für die parallelen evangelischen Kirchenverträge maßgeblich gewesen. Nach 1949 war das anders. Die römisch-katholische Kirche war durch den Rechtsstreit um die Fortgeltung des Reichskonkordats in der Bewegungsfreiheit gehemmt. Die Vertragsära unter dem Grundgesetz wurde deshalb im Jahr 1955 von dem jetzt 50-jährigen Vertrag des Landes Niedersachsen mit den evangelischen Landeskirchen, dem sogenannten Loccumer Vertrag, eröffnet. Mit der berühmten und für die Folgezeiten maßgeblichen Formulierung seiner Präambel betrat er Neuland. Hier ist die Rede von der „freiheitlichen Ordnung des Verhältnisses von Staat und Kirche“ und dem „Bewusstsein der gemeinsamen Verantwortung für den evangelischen Teil der niedersächsischen Bevölkerung“ und vom „Wunsche, das freund-

schaftliche Verhältnis zwischen Land und Landeskirchen zu festigen und zu fördern“. In diesem Zusammenhang wurde auch die „Übereinstimmung über den Öffentlichkeitsauftrag der Kirchen und ihre Eigenständigkeit“ festgestellt. Heute klingt das vertraut. Damals war es eine unerhörte Neuerung.

Allerlei Propheten sagten damals das Ende der Vertragsschlüsse voraus. Das bewahrheitete sich nicht. Das Niedersächsische Konkordat kam unbeschadet politischer Holperigkeiten zustande. Die Propheten ließen sich natürlich nicht entmutigen und erklärten, dass das Niedersächsische Konkordat also das Schlusslicht bilden müsse. Auch hier wurden sie Lügen gestraft. Nicht zuletzt haben nach der Befreiung Mitteldeutschlands drei von fünf der sogenannten neuen Länder auf Grund der Erfahrung im eifernden Weltanschauungsstaat der DDR die Zulässigkeit vertraglicher Abmachungen zwischen Staat und Kirche ausdrücklich in die Landesverfassung aufgenommen. Alle fünf Länder haben davon Gebrauch gemacht und Verträge mit der römisch-katholischen Kirche, den evangelischen Kirchen, aber auch mit der jüdischen Gemeinschaft, abgeschlossen.

Gerade angesichts der Verflechtung öffentlicher und privater Aktivität im sozialen und kulturellen Bereich, dem heute sogenannten „Dritten Sektor“ hat sich die Vereinbarung zwischen Staat und Kirche, also das Vertragsstaatskirchenrecht, als adäquates Mittel der Rechtsgestaltung bewährt. Für und nicht dagegen spricht gerade die religiöse Inkompetenz des Staates, der keine religiös-weltanschauliche Zuständigkeit beansprucht, entsprechende Aktivitäten der Staatsbürger aber respektiert und fördert.



Prälat Prof. Dr. Felix Bernard
*Leiter des Katholischen
Büros Niedersachsen*



Zu Geschichte, Inhalt und Bedeutung des Niedersächsischen Konkordates

Das Niedersächsische Konkordat vom 26. Februar 1965 ist nach mehr als fünf Jahren intensiver Verhandlungen entstanden. Dabei ging es zeitweise so kontrovers zu, dass sogar die damalige SPD/FDP-Koalition an der Konkordatsfrage zerbrach. Die im Mai 1965 umgebildete Landesregierung aus SPD und CDU ratifizierte dann das Konkordat. Dennoch gewann das Konkordat erstaunlich schnell eine breite Akzeptanz, die bis heute unverändert erhalten ist.

Von Anfang der Verhandlungen an unterhielt die katholische Kirche einen engen und konstruktiven Dialog zu den evangelischen Landeskirchen, die bereits 1955 einen Staatskirchenvertrag, den sog. Loccumer Vertrag, mit dem Land Niedersachsen geschlossen hatten. Die Frucht dieses Kontaktes zeigte sich besonders deutlich in dem kirchenpolitisch nicht unbedeutenden Ergänzungsvertrag zum Loccumer Vertrag, der wenige Wochen nach dem Konkordat zwischen dem Land Niedersachsen und den evangelischen Landeskirchen geschlossen wurde. Der Ergänzungsvertrag enthält Regelungen, die zum Teil aus dem Konkordat übernommen wurden (z. B. Förderung der kirchlichen Einrichtungen der Erwachsenenbildung, kirchliche Mitwirkung und Präsenz im Rundfunk).

I. Am Anfang stand ein Schulstreit

Zu Beginn der Gespräche zwischen dem Land Niedersachsen und der katholischen Kirche, die zur Überraschung aller Beteiligten schließlich zu einem inhaltlich umfangreichen Konkordat führten, stand die leidenschaftlich geführte Auseinandersetzung zwischen der Kirche und dem Land über den Abbau der Bekenntnisschulen. Das Land gab der Schule für Schüler aller Bekenntnisse auf christlicher Grundlage den Vorrang, akzeptierte aber unter gewissen Voraussetzungen Bekenntnisschulen. Dabei verletzte das Land Niedersachsen eine wesentliche Schulbestimmung des Reichskonkordats von 1933, die die Beibehaltung und Neuerrichtung katholischer Bekenntnisschulen gewährleistet (vgl. Art. 23). Der Apostolische Nuntius intervenierte bei der Bundesregierung, die sich dann an das Bundesverfassungsgericht wandte mit dem Antrag auf Feststellung, das Land habe mit seinen Schulbestimmungen gegen das Reichskonkordat verstoßen und dadurch das Recht des Bundes auf Respektierung der für ihn verbindlichen internationalen Verträge verletzt. Das Bundesverfassungsgericht bestätigte nach einem sehr aufwändigen und bedeutenden Prozess zwar die umstrittene Geltung des Reichskonkordates, aber in der Schulfrage sprach es der Bundesregierung wegen der Kulturhoheit der Länder die Klagebefugnis ab, so dass für die Schulfrage in Niedersachsen überhaupt nichts gewonnen wurde. In dieser schwierigen, zudem durch Emotionen auf beiden Seiten sehr belasteten Situation versuchte die katholische Kirche in sehr vorsichtiger Weise, zu einer Art Modus Vivendi mit dem Land zu kommen, also zu einer pragmatischen Lösung unter Wahrung der beiderseitigen gegensätzlichen Positionen. Die betont sachlich und konstruktiv geführten einleitenden Sondierungsgespräche und späteren formellen Verhand-

lungen ergaben den Wunsch, ja sogar die Notwendigkeit, das Verhältnis zwischen dem Land Niedersachsen und der katholischen Kirche insgesamt auf eine zukunftsfähige Grundlage zu stellen. Unter Paritätsgesichtspunkten bestand auf Seiten des Landes der Wunsch, nach dem Loccumer Vertrag mit den evangelischen Kirchen auch ein Abkommen mit der katholischen Kirche zu schließen. Hier wird deutlich, dass der religiös-neutrale Staat trotz seiner grundgesetzlich geregelten organisatorischen Trennung von den Kirchen das öffentliche Wirken dieser anerkennen und fördern will, was zu einer sinnvollen Kooperation von Staat und Kirche führt. Die Sorge um das Wohl der Menschen, die zum einen Bürgerinnen und Bürger des Staates und zum anderen größtenteils auch Glieder der Kirche sind, ist dabei die ausschlaggebende Motivation für ein solches Zusammenwirken.

II. Kontinuität der Rechtsgrundlagen

Die Fortgeltung des Preußischen Konkordates von 1929 und des Reichskonkordates von 1933 war bei den Verhandlungen neben einigen schulrechtlichen Fragen am längsten umstritten gewesen. Die Geltung dieser beiden Konkordate wurde von vielen Politikern und Juristen nicht nur in Niedersachsen in Frage gestellt. Eine Einigung wurde dadurch möglich, dass man von einer Rechtsgrundlage sprach, die sich inhaltlich aus diesen beiden Konkordaten „ergibt, fortgebildet und dauernd geregelt wird“ (Präambel des Niedersächsischen Konkordates). Damit wird dem Niedersachsenkonkordat eine eigenständige Bedeutung gegeben. Soweit es Bereiche betrifft, die auch im Preußen- und Reichskonkordat geregelt sind, hat es sie auf die konkreten niedersächsischen Verhältnisse und auf die Erfordernisse der heutigen Zeit abgestellt. So ist zugleich die Fortgel-

tung der beiden Konkordate bestätigt und den regionalen Erfordernissen unter praktischen Gesichtspunkten Rechnung getragen worden.

III. Zu den konkordatären Regelungen

Die mannigfachen, zum Teil sehr heterogenen Verhandlungsgegenstände zwischen der katholischen Kirche und dem Land Niedersachsen reichten von der Schulfrage, einschließlich des Religionsunterrichts und der Ausbildung von Religionslehrern, über die Errichtung einer Katholisch-Theologischen Fakultät in Göttingen bis zur Bildung von Kirchengemeinden, zu Dotationen und zum vertraglichen Festschreiben des staatlichen Einzugs der Kirchensteuer. Das Niedersachsenkonkordat regelt diese und viele andere Angelegenheiten, so dass es damals weltweit als das inhaltlich umfangreichste Konkordat galt. Als absolute Besonderheit galten vier in Deutschland völlig neue Konkordatsmaterien, nämlich die staatliche Garantie für die Liebestätigkeit der katholischen Kirche (Caritas), für die Sonn- und Feiertage, für die kirchliche Erwachsenenbildung und für die kirchliche Mitwirkung und Präsenz im Rundfunkwesen. Die Aussage über die Liebestätigkeit der katholischen Kirche macht deutlich, dass der Mensch, und zwar der hilfsbedürftige Mensch, im Mittelpunkt einer Konkordatsbestimmung steht. Der Staat anerkennt das soziale Engagement der Kirche. Das Wort von der Liebestätigkeit der Kirche enthält mit der Selbstaussage zugleich eine Selbstverpflichtung der Kirche, nämlich die Verpflichtung, stets dafür zu sorgen, dass die Nächstenliebe praktiziert wird. Dieser Punkt der konkordatären Einigung weist beide Vertragspartner auf das Eigentliche ihres gesamten Verhältnisses hin, das in der Sorge um das Wohl aller Menschen liegt und somit die juristisch-formale und auch institutionelle Ebene übersteigt.

Weitere Inhalte des Konkordates sind die Bestimmungen über die Förderung der Schulen in kirchlicher Trägerschaft sowie über die Diözesanorganisation und Zirkumskription der katholischen Kirche in Niedersachsen (Bistümer Hildesheim und Osnabrück sowie ein Teil des Bistums Münster im ehemaligen Land Oldenburg); das Ämterrecht (z. B. Anforderungen für Geistliche bei der Besetzung kirchlicher Ämter; Anfrage vor Ernennung eines Bischofs bei der Landesregierung, ob Bedenken politischer Art gegen den vom Domkapitel gewählten Kandidaten bestehen); die Seelsorge durch katholische Geistliche in Krankenhäusern, Justizvollzugsanstalten und anderen Einrichtungen des Landes; die staatliche Mitwirkung bei der Errichtung kirchlicher Institutionen und Stiftungen; die Ablösung der staatlichen Vorschriften zur Vermögensvertretung (Ermöglichung eines Kirchenvermögensverwaltungsgesetzes).

Besondere Aufmerksamkeit hat das Konkordat immer wieder durch die Hochschule Vechta erhalten, deren Existenz auf einer konkordatären Vereinbarung beruht. Noch 1993 haben das Land Niedersachsen und die katholische Kirche in einer hochschulpolitisch schwierigen Lage (z. B. kritische Beurteilung der Hochschule Vechta durch den Wissenschaftsrat) aus beiderseitigem kulturpolitischen Interesse an der Region Süldoldenburg vereinbart, die Hochschule Vechta über den Grundbestand an Studienangeboten hinaus zu erhalten und auszubauen. Diese Vereinbarung wurde in einem Gespräch zwischen dem Niedersächsischen Ministerpräsidenten und dem Apostolischen Nuntius im November 2002 bekräftigt, und es wurden einvernehmlich konkrete Schritte für einen Entwicklungsplan für die Hochschule beschrieben. Im Kontext des Hochschuloptimierungskonzeptes und der Anpassung der Durchführungsvereinbarung an die veränderte Hochschulgesetzgebung ste-

hen die Vertragspartner Land Niedersachsen und katholische Kirche im Gespräch.

IV. Zur Flexibilität des Niedersachsenkonkordates

Die Geschichte des Niedersächsischen Konkordates widerlegt in überzeugender Weise die These, dass Konkordate das Staat-Kirche-Verhältnis einengen würden, weil sie starr und unkündbar seien. In den 40 Jahren seines Bestehens hat das Niedersächsische Konkordat seine Anpassungsfähigkeit bewiesen, sowohl durch einige Änderungen an seinem Wortlaut als auch durch gemeinsame Interpretationen des Konkordatstextes im Geiste der „Freundschaftsklausel“ (vgl. Art. 19 des Niedersachsenkonkordates). In der Präambel zum Niedersachsenkonkordat wird gesagt, dass der Papst und der Niedersächsische Ministerpräsident sich in dem Wunsch einig seien, „das Verhältnis zwischen der katholischen Kirche und dem Land Niedersachsen in freundschaftlichem Geiste zu festigen und zu fördern.“ In diesem freundschaftlichen Geiste ist das Konkordat immer wieder veränderten Situationen im Land Niedersachsen angepasst worden, vor allem in den Bereichen Hochschul- und Schulwesen, und zwar in den Jahren 1973, 1989, 1993, 2002 und 2004. Die letzte Änderung des Konkordates wurde durch die Abschaffung der Orientierungsstufe veranlasst. In diesem dynamischen Verständigungsprozess zwischen den Vertragspartnern fällt dem Katholischen Büro Niedersachsen als Kommissariat der katholischen Bischöfe eine wesentliche Rolle zu. Es wurde bereits ein Jahr vor dem Abschluss des Konkordates, am 3. Februar 1964, in Hannover errichtet. Seit den Konkordatsverhandlungen haben die Vertragspartner den Nutzen eines offenen Dialoges erfahren. Sie haben eine bessere Einsicht in die Notwendigkeit erhalten, denen sich jeweils der Andere

gegenüber sieht. Sie haben die Erfahrung gemacht, dass es möglich ist, eine große Anzahl von Reibungspunkten zu beseitigen und auch in schwierigen Fragen zu einer Lösung zu kommen.

Schlussbemerkung

Das Niedersächsische Konkordat ist Vorbild für viele andere Staatskirchenverträge in Deutschland gewesen. Mittlerweile haben alle neuen Bundesländer einen Kirchenstaatsvertrag mit der katholischen Kirche, das heißt näherhin mit dem Heiligen Stuhl, geschlossen. Dieses Faktum widerlegt die These, dass die Zeit der Konkordate bzw. Staatskirchenverträge vorbei sei. Konkordate bzw. Kirchenstaatsverträge sind, wie es sich nicht zuletzt in Niedersachsen erwiesen hat, ein taugliches Instrumentarium, das Verhältnis von Staat und Kirche auch auf Landesebene in ein belebendes Miteinander zu bringen, das letztlich dem Wohl aller Menschen dienen soll. Das Niedersächsische Konkordat zeigt in vorzüglicher Weise, wie in der Mitte des 20. Jahrhunderts im Herzen Europas eine allgemeine Übereinstimmung darüber besteht, dass Kirche und Staat auf vielen Gebieten zum Wohle der Menschen zusammenwirken können und müssen. Wenn in der Präambel des Loccumer Vertrages von dem „Bewusstsein der gemeinsamen Verantwortung“ von Staat und Kirche gesprochen wird, so hat ein solches Grundmotiv bei dem Niedersachsenkonkordat unverkennbar Pate gestanden, auch wenn das im Text nicht ausdrücklich vermerkt ist. Wegen seiner inhaltlichen Vielfalt, seinen staatskirchenrechtlichen Novitäten und seiner zeitgeschichtlichen Anpassungsfähigkeit wird das Niedersächsische Konkordat auch in Zukunft das partnerschaftliche Miteinander von Land und katholischer Kirche in Niedersachsen positiv gestalten.



Dr. Franz-Josef Bode
Bischof von Osnabrück



Die Bedeutung des Niedersachsenkonkordates für das Schulwesen und für den Religionsunterricht

Vereinbarungen werden immer dann notwendig, wenn im Miteinander von Menschen oder von Institutionen Konflikte entstehen oder schon entstanden sind. Spannungsfrei waren auch die Beziehungen zwischen dem Land Niedersachsen und der katholischen Kirche im Vorfeld der Verabschiedung des Konkordates 1965 nicht, gab es doch für den Bereich Schule durchaus unterschiedliche Auffassungen zu dem Thema katholische Bekenntnisschulen und zur Ausgestaltung der inhaltlichen Mitwirkung der Kirche beim katholischen Religionsunterricht an öffentlichen Schulen.

Nachdem das Grundgesetz im Artikel 7 den Religionsgemeinschaften für die Inhalte des Religionsunterrichts Mitwirkungsrechte gegeben hat, weil der weltanschaulich neutrale Staat dessen Inhalte nicht allein bestimmen will, ging es nun darum, diese Mitverantwortung zu gestalten. Strittig war das Recht der Kirche auf Einsichtnahme in den Religionsunterricht. Kritiker sahen darin eine zumindest teilweise Restaurierung der geistlichen Schulaufsicht, wie es sie vor der Weimarer Reichsverfassung gegeben hatte. Sie konnten sich letztlich aber nicht durchsetzen; im Konkordat wurde der Kirche dieses Recht gewährt. Aus heutiger Sicht kann man sagen, dass durch die sensible Inanspruchnahme dieses Rechts von Seiten der Kirche die Befürchtungen der Kritiker zerstreut wurden. Als weitere Mitwirkungsmöglichkeiten der Kirche wurden im Konkordat vereinbart: die kirchliche Beauftragung (Missio) der Lehrkräfte, die katholische Religion unterrichten,

einvernehmliche Regelungen bei Änderungen der Stundenzahl, bei neuen Richtlinien, Lehrplänen und Lehrbüchern, bei der Verwendung kirchlicher Lehrkräfte sowie bei Prüfungsvoraussetzungen und -anforderungen für die wissenschaftliche Religionslehrausbildung. Alle diese Regelungen haben sich für beide Vertragspartner bis heute als praktikabel erwiesen und dazu beigetragen, dass der Religionsunterricht trotz seines Sonderstatus ein ordentliches Unterrichtsfach ist, das teilhat an der Aufgabenstellung der öffentlichen Schule, deren Ziele mitbegründet und fördert, konkretisiert, ergänzt und gegebenenfalls kritisiert.

Das andere Thema erregte aber die Gemüter weitaus mehr, nämlich die Frage nach den Bekenntnisschulen in Niedersachsen. Im Jahr der Verabschiedung des Konkordates hat das II. Vatikanische Konzil in der Erklärung „Gravissimum educationis“ klar zu Erziehung und Schule Position bezogen: Erziehung ist Vorrecht und Pflicht der Eltern, Schulen unterstützen sie dabei subsidiär. Eltern und Schule sollen eine Erziehungsgemeinschaft bilden, die auf gemeinsamen weltanschaulichen Überzeugungen basiert. Es ist daher Gewissenspflicht der Eltern, ihre Kinder nur Schulen anzuvertrauen, die christlich begründete Bildung ermöglichen. Aufgabe des Staates ist aus Sicht der Weltkirche die gleichmäßige finanzielle Förderung aller Schulen, einem staatlichen Schulmonopol wird eine klare Absage erteilt.

Vor dem Hintergrund dieser Positionierung, die auch die Situation in vielen Ländern der Welt mit sehr weit reichendem Erziehungsanspruch des Staates im Blick hatte, ist der Einsatz katholischer Eltern für Bekenntnisschulen zu sehen, die zu gründen ihnen das Reichskonkordat von 1933 zugestanden hatte. Aus Sicht des Landes erschwerten Zuwanderungen von Familien anderer Bekenntnisse und Religionen nach 1945 und Änderungen der Schullandschaft, wie die Aufgliederung der Volksschulen in

Grund- und Hauptschulen sowie später in Niedersachsen zusätzlich in Orientierungsstufen, die Weiterführung von Bekenntnisvolksschulen. Das Konkordat von 1965 dokumentiert einen Kompromiss: Es bestätigt das Elternrecht auf Einrichtung von Volksschulen für Schülerinnen und Schüler katholischen Bekenntnisses, knüpft dieses Recht aber an die Bedingungen, dass sowohl ein schulisches Alternativangebot bestehen muss für die Kinder derjenigen Eltern, die den Besuch einer Bekenntnisschule nicht wünschen, als auch eine angemessene Gliederung der Schule möglich sein muss. Mit dem Wunsch des Landes, Orientierungsstufen als eigene Schulform einzurichten, die in der Regel sechszügig sein sollten, war diese Regelung von 1965 für die Sekundarstufe I nicht mehr praktikabel. 1972 kamen daher beide Vertragspartner überein, katholische Bekenntnisschulen auf den Primarbereich zu beschränken. Als Ausgleich für den Wegfall der Bekenntnisschulen in der Sekundarstufe I erhielten die Bistümer das Recht, an ausgewählten Standorten Schulen in eigener Trägerschaft zu errichten, für die eine Finanzhilferegulung getroffen wurde, die dem vom Konzil geforderten Grundsatz entspricht, weil diese kirchlichen Schulen in der Finanzhilfe weitgehend den Schulen in öffentlicher Trägerschaft entsprechen. Auf der Basis dieser Vereinbarung konnten dann in den folgenden Jahren bis 1977 in Cloppenburg, Duderstadt, Göttingen, Hannover, Hildesheim, Lingen, Meppen, Oldenburg, Osnabrück, Papenburg, Vechta, Wilhelmshaven und Wolfsburg die so genannten Konkordatschulen, zunächst als Orientierungsstufen und Hauptschulen, entstehen. Diese Angebotschulen tragen seitdem, ganz im Sinne von § 139 NSchG, zur Vielfalt des Schulwesens im Lande bei und haben sich zu Bildungseinrichtungen weiterentwickelt, deren pädagogische Arbeit von Schülern, Eltern, weiterführenden Schulen und Ausbildungsbetrieben sehr geschätzt werden.

Mit der Einführung dieser Schulen als Kompensation für den Wegfall der Bekenntnisschulen der Sekundarstufe I hatte das Konkordat schon wenige Jahre nach seiner Ratifizierung eine Bewährungsprobe bestanden, nämlich die Anpassung an die neuen Herausforderungen im Sinne der dem Konkordat zugrunde liegenden Intention, katholischen Eltern entsprechend geprägte Schulen anzubieten, ohne dass es zu Benachteiligungen für Schüler kommen darf, deren Eltern ein solches Angebot nicht wünschen. In der Folge waren immer wieder solche Anpassungen notwendig, die entsprechend der Freundschaftsklausel einvernehmlich geregelt werden konnten, zuletzt im vergangenen Jahr wegen der Änderung der Schulstruktur mit der Abschaffung der Orientierungsstufe. Wiederum konnten auf der Basis des Konkordates von 1965 einvernehmlich Vereinbarungen getroffen werden, die diesen Schulen eine Weiterentwicklung als katholische Angebotsschulen ermöglichen.

Ein Rückblick auf die vergangenen 40 Jahre zeigt: Die Regelungen des Konkordates haben sich als tragfähige Basis für die Zusammenarbeit von Land und katholischer Kirche erwiesen und zu einer nachhaltigen Verbesserung des vor allem im Vorfeld der Konkordatsvereinbarung angespannten Klimas zwischen Landesregierung und katholischer Kirche beigetragen. Herausforderungen, die sich schon bald nach dem Inkrafttreten zeigten, konnten konstruktiv bewältigt werden. In Zukunft werden die fortschreitende Individualisierung der Gesellschaft und in deren Folge die zunehmende Pluralisierung religiöser Überzeugungen sowohl die Organisation des Religionsunterrichts als auch die Bekenntnisschulen vor neue Herausforderungen stellen und auf der Basis des Konkordates zu meistern sein. Wie kann das Schulsystem in unserer Gesellschaft auf den wachsenden Wunsch vieler Eltern reagieren, Schulen zu finden und ggf. zu gründen, in denen nach ihren Wertmaßstäben

unterrichtet und erzogen wird? Dabei wird zu überlegen sein, ob einer wertpluralen Gesellschaft nicht auch ein plurales Schulangebot entsprechen sollte, so dass Eltern Schulen anwählen können, in denen Eltern und Lehrkräfte einen weitgehenden weltanschaulichen Konsens und übereinstimmende Wertvorstellungen haben und auf der Basis dieses Konsenses pädagogisch handeln. Es wird in einer wertpluralen Gesellschaft immer mühsamer, diesen Konsens zu finden. Wenn es nicht gelingen sollte, Religionsunterricht der verschiedenen Konfessionen und Religionen in den Schulen in öffentlicher Trägerschaft anzubieten, bleibt als Alternative ein Weg, den andere europäische Länder beschritten haben: mehr Schulen in freier Trägerschaft. Während in Deutschland nur rund 3% der Schülerinnen und Schüler katholische Schulen besuchen, zeigt sich in Nachbarländern eine andere Situation. So besuchen in Belgien zur Zeit 59 % aller Schülerinnen und Schüler katholische Schulen, im flämischen Landesteil sind es sogar 69,44%; die flämischen Schüler sind nach Aussage der „ZEIT“ (Nr. 52, 16. 12. 04, S. 79) die „heimlichen Weltmeister“, weil sie bei dem letzten PISA-Test in Mathematik auf dem ersten Platz noch vor Finnland liegen. Die weitgehende Autonomie dieser Schulen führt zu hoher Qualität. Wenn die Steuermittel des Staates auf freie wie kommunale Schulen gleichmäßig verteilt werden, so dass Schulgeld an den freien Schulen nicht erhoben werden muss, führt dieser hohe Anteil an freien Schulen auch nicht zu sozialer Segregation. Diese in anderen Ländern übliche weitgehende finanzielle Gleichberechtigung ist auf der Basis des Konkordates für die Konkordatschulen in Niedersachsen geschaffen worden. Auf welchem Wege das Bildungssystem in Niedersachsen die Herausforderungen der Zukunft angeht, wird die Diskussion und politische Willensbildung entscheiden. Die katholische Kirche bringt in den anstehenden Diskussionen ihre internationalen Erfahrungen gern ein.



Dr. Johannes Niemeyer
*Ehem. stellv. Leiter des
Katholischen Büros Bonn*



Die Freundschaftsklausel: das „Herz“ des Niedersachsen- konkordates

Als über dem Abschluss des Niedersachsenkonkordats das Regierungsbündnis in Hannover zerbrach und eine große Koalition gebildet wurde, antwortete ein geistreicher Spötter auf die Frage, welches Auto denn die neuen Kabinettsmitglieder führen: „Sie fahren einen Opel Kardinal mit Konkordatsgetriebe!“ Wenn man allen Spaß und Spott beiseite lässt, kann man doch dem Bild des Konkordats als Getriebe einiges abgewinnen: Einer Einrichtung gleich, die die Motorkräfte elastisch und effizient an wechselnde Geschwindigkeiten und Fahrbahnverhältnisse anpasst, soll auch ein Konkordat dabei helfen, zur Erfüllung der sich ständig wandelnden Bedürfnisse der Menschen ein möglichst reibungsloses Zusammenspiel der unterschiedlichen staatlichen und kirchlichen Institutionen zu sichern.

Und - um im Bilde zu bleiben - als das Öl im Getriebe, das Reibungsverluste minimieren soll, kann man mit Fug die Freundschaftsklausel des Niedersächsischen Konkordats bezeichnen. Bei genauerer Betrachtung des Art. 19 zeigt sich nämlich, dass die überkommene Form dieser Klausel, wie sie etwa das Preußenkonkordat von 1929 enthielt, um zwei wesentliche und wirkungsvolle Elemente bereichert wurde. In dem Standardwerk „Die Konkordate und Kirchenverträge in der Bundesrepublik

Deutschland“ würdigt der Herausgeber Joseph Listl die Freundschaftsklausel gerade des Niedersachsenkonkordats in erstaunlich intensiver Weise. Er hebt u.a. hervor, dass sie „mit besonderer Ausführlichkeit formuliert wurde“.

In den beiden Absätzen des Art. 19 unseres Jubiläumsgegenstandes sind drei Elemente enthalten, die sich gegenseitig ergänzen und verstärken. Kern ist die eigentliche Freundschaftsklausel, nach der sich die Vertragspartner verpflichten, etwa entstehende „Meinungsverschiedenheiten auf freundschaftliche Weise“ - im italienischen Text „in via amichevole“, der erwähnte Joseph Listl spricht von „amicabilis compositio“ - zu beseitigen. Unter den verschiedenen sprachlichen Fassungen hat man in Niedersachsen die des Preußenkonkordats gewählt, und zwar auch im Loccumer Vertrag mit den evangelischen Landeskirchen von 1955.

Die vielleicht leicht hinzuschreibende, aber manchmal durchaus schwer zu erfüllende Kernverpflichtung der Freundschaftsklausel ist einmal ein gewisses Äquivalent für die in Konkordaten nicht vorgesehene Kündigung einschließlich von Teilkündigungen. Sie bedeutet zum anderen, dass die Vertragspartner definitiv nicht die Absicht haben, auch bei schweren Differenzen irgendwelche Schiedsverfahren einzuleiten oder sich sogar einem Schiedsgericht zu unterwerfen. Deshalb sagt die Freundschaftsklausel im äußersten Falle auch: Wenn es gar nicht anders geht, müssen sich die Parteien freundschaftlich über die Aufhebung oder Teilaufhebung eines Konkordats verständigen. Diese Konsequenz zeigt, dass die Freundschaftsklausel durchaus keine bloße „Schönwetterregelung“ darstellt.

Das zweite und in dieser Form neuartige Element in Art. 19 ist die bindende Verpflichtung der Partner, „über alle Fragen ihres Verhältnisses einen ständigen Kontakt herzustellen.“ Es ist eine alte Weisheit, nicht nur der Diplomatie, dass das beste Konfliktmanagement darin besteht, Konflikten vorzubeugen - eines der besten Mittel zu dieser Vorbeugung besteht wiederum darin, stets miteinander über beiderseits bedeutsame Fragen im Austausch zu bleiben. Dies gilt in Ehe, Familie und Nachbarschaft ebenso wie zwischen Völkern und nationalen oder internationalen Institutionen. Das Land Niedersachsen und der Heilige Stuhl haben die Bedeutung des ständigen Kontaktes ebenso eindeutig wie konkret dadurch unterstrichen, dass sie die Kontaktverpflichtung schon institutionell erfüllten, bevor das Konkordat überhaupt in Kraft getreten war, nämlich durch die Errichtung des Katholischen Büros Niedersachsen im Jahre 1964. Diese Verbindungsstelle, deren Arbeit ich jahrzehntelang aus der Nähe beobachten konnte, hat sich durch stille, kluge und sachgerechte Arbeit in Staat und Kirche hohes Ansehen und großes Vertrauen erworben - beides Voraussetzungen auch und gerade für eine erfolgreiche Konfliktvorbeugung. Der umfänglichste Teil einer etwa gedachten „Erfolgsbilanz“ des Katholischen Büros wäre gewiss eine Liste, die es so gar nicht geben kann, nämlich die der Konflikte zwischen staatlichen und kirchlichen Stellen, die nicht entstanden sind, weil ihnen wirkungsvoll vorgebeugt wurde. Dies gilt im übrigen auch und gerade für das Verhältnis zu den evangelischen Landeskirchen und ihren Einrichtungen.

Für das innerkatholische Gefüge sei noch angemerkt, dass der Untertitel des Katholischen Büros lautet: „Kommissariat der katholischen Bi-

schöfe Niedersachsens“. Damit wird sehr sinnfällig deutlich, dass der Heilige Stuhl die Bischöfe des Landes bewusst und voll mit hineinnimmt in die Verantwortung und Zuständigkeit für die Gestaltung des Verhältnisses von Staat und Kirche in Niedersachsen.

Auch durch das dritte Element des Art. 19 hat das Niedersachsenkonkordat das Staatskirchenrecht bereichert. Absatz 2 lautet: Die Vertragsschließenden behalten sich das Recht vor, bei wesentlichen Änderungen der derzeitigen Struktur der Lehrerbildung oder des öffentlichen Schulwesens in Verhandlungen über eine dem Geist des Vertrages entsprechende Anpassung seiner Bestimmungen zu treten.

Dazu bemerkt die Regierungsbegründung zum Konkordat gegenüber dem Landtag, es handele sich „um die erste Revisionsklausel in einem deutschen Konkordat“. Es macht ein wenig nachdenklich, dass die niedersächsische Landesregierung dann in ihrer Begründung hinzufügt: „Die Anregung für die Regelung ist von der staatlichen Seite ergangen.“ Der Grund für diese etwas erstaunliche Reklamation des „Urheberrechts“ ist schnell gefunden, wenn man sich die politische Lage vor dem Abschluss des Konkordats vor Augen hält: Vor allem die Lehrgewerkschaft lief Sturm gegen die Schulregelung, weil sie eine „Zementierung der Schulsituation“ und eine Rom-Abhängigkeit bei jeder Änderung des Schulwesens befürchtete. Solchen Angriffen wollte die Landesregierung dem Landtag gegenüber offenbar vorbeugen. Die Lehrerbildung wurde übrigens in die Klausel, die ich anstatt „Revisionsklausel“ lieber „Anpassungsklausel“ nennen würde, erst durch eine Konkordatsänderung von 1973 in den Text aufgenommen.

Ganz unabhängig von dem tagespolitischen Motiv ist diese Erweiterung der Freundschaftsklausel eine nicht unwichtige Fortentwicklung auch für etwaige Freundschaftsklauseln in künftigen Abmachungen. Sie macht offenbar, dass auch die den Konkordaten zugrunde liegenden tatsächlichen und politischen Verhältnisse ganz naturgemäß vielfachen Veränderungen unterworfen sind, denen die Vertragspartner nicht ausweichen, denen sie sich vielmehr „auf freundschaftliche Weise“ gemeinsam stellen wollen.

Zum Schluss mag noch einmal ein Spötter zu Wort kommen. Die Konkordatsgegner hatten in der Abschlussphase der Verhandlungen den Kabarettisten Dieter Hildebrandt dazu engagiert, mit einem „Thespiskarren“ über Land zu fahren und Stimmung gegen das Konkordat zu machen. Sein Spitzensatz lautete mit Blick auf die vorgesehenen Schulbestimmungen: „Rom ist in der kleinsten Hütte!“ Nun, nach 40 Jahren Erfahrung kann man auch dem mit Gelassenheit etwas abgewinnen. Wenn mittels eines Vertrages mit Rom die freundschaftliche Beseitigung von Streitigkeiten gefordert und gefördert wird, dann kann es gar nicht genug Orte geben, an denen das geschieht. So erweist sich die Freundschaftsklausel in gewisser Weise auch als das „Herz“ des Konkordats.

