

60 Jahre Loccumer Vertrag - ein Meilenstein des Staatskirchenrechts im Lichte des gesellschaftlichen Wandels¹

von Dr. Herwig van Nieuwland, Präsident des Nds. Staatsgerichtshofs
und des Nds. Oberverwaltungsgerichts

Seit nunmehr sechzig Jahren besteht der Vertrag von Loccum zwischen dem Land Niedersachsen und den fünf evangelischen Landeskirchen². Schon dies allein ist wahrlich kein alltägliches Ereignis, sondern verdient der Erinnerung und Würdigung. Sechzig Jahre Loccumer Vertrag ist aber auch das Jubiläum einer dem Vertrag zugrunde liegenden Idee, nämlich der Idee, nach der Barbarei der NS-Diktatur das Verhältnis von Staat und Kirche neu zu ordnen, dabei die verfassungsmäßige Trennung von Staat und Kirche konsequent umzusetzen und auf der Basis einer formalen Trennung zu einem partnerschaftlichen Miteinander zu finden. Auch deshalb ist es wichtig, einen Tag wie diesen zu feiern. Denn eine Idee entwickelt und sie über sechs Jahrzehnte gemeinsam auch verwirklicht zu haben, ist in Zeiten steter Veränderungen und sich immer rascher wandelnder sozialer Verhältnisse alles andere als eine Selbstverständlichkeit. Das heutige Jubiläum ist daher ein guter Anlass, sich noch einmal die ideengeschichtliche Bedeutung des Loccumer Vertrages bewusst zu machen, die Elemente des Vertrages in Erinnerung zu rufen, eine gewisse Bilanz zu ziehen, wie sich der Vertrag in der Zeit bewährt hat, und sich, in die Zukunft gerichtet, zu fragen, welchen Weg er uns weist.

1. Entstehungsgeschichte, Ziele und die sog. "Loccumer Formel"

Der Ausgangspunkt für eine kooperative Ordnung des Verhältnisses von Staat und Kirche liegt in der 1919 beschlossenen Weimarer Reichsverfassung. Diese sieht eine institutionelle Trennung von Staat und Kirche vor. Im Unterschied zu einem strengen Laizismus, wie man ihn etwa in Frankreich findet, wird die Religionsausübung in Deutschland nicht in den privaten Raum verbannt. Sie bleibt vielmehr eine öffentliche Angelegenheit,

¹ Der Beitrag ist die überarbeitete Fassung des Manuskripts der Festrede im Rahmen der Festveranstaltung zum 60-jährigen Bestehen des Loccumer Vertrages am 23. Juni 2015 in Hannover.
² Für gründliche Recherche und hilfreiche Zuarbeit danke ich Herrn RiOVG Dr. Alexander Weichbrodt. Das sind die
Evangelisch-lutherische Landeskirche Hannover,
Evangelisch-lutherische Landeskirche in Braunschweig,
Evangelisch-Lutherische Kirche in Oldenburg,
Evangelisch-Lutherische Landeskirche Schaumburg-Lippe,
Evangelisch reformierte Kirche.

die allerdings der staatlichen Reglementierung entzogen ist. Der Staat verpflichtet sich zu weltanschaulicher Neutralität. Er ist aber offen für die Religionen seiner Bürgerinnen und Bürger und respektiert und unterstützt sie. Gleichzeitig gewährleistet er die Freiheit der individuellen und der kollektiven Religionsausübung einschließlich der Selbstbestimmung der Religionsgemeinschaften. Diese grundlegenden Parameter bestimmen aufgrund der Inkorporation der Weimarer Kirchenartikel in das Grundgesetz seit nun fast einhundert Jahren die Gestaltung des Verhältnisses von Staat und Kirche in Deutschland.³ Die soeben beschriebene Trennung mag eine "hinkende Trennung"⁴ sein, wie dies von Kritikern immer wieder eingewandt wird. Die gewählte Konstruktion ist aber alles andere als ein Formelkompromiss. Sie betont vielmehr die vielfältigen gemeinsamen Aufgaben, die Staat und Kirche verbinden, und zeigt die Möglichkeiten einer kooperativen Gestaltung der Zusammenarbeit auf.

Erste Gehversuche dieser Kooperation auf vertraglicher Grundlage wurden in den zwanziger und dreißiger Jahren des vorigen Jahrhunderts unternommen, etwa durch den Vertrag zwischen dem Bayerischen Staat und der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern vom 15. November 1924, dem Vertrag zwischen dem Freistaat Baden und der Vereinigten Evangelisch-protestantischen Landeskirche Badens vom 14. November 1932⁵ und - vor allem - dem Vertrag zwischen dem Freistaat Preußen und den Evangelischen Landeskirchen vom 11. Mai 1931⁶. Diese Verträge orientierten sich in erster Linie an vorausgegangenen Konkordaten. Sie regelten die Beziehungen zwischen Staat und evangelischen Kirchen allerdings nur punktuell. Sie sahen zudem zahlreiche staatliche Eingriffsbefugnisse, Mitwirkungsvorbehalte und Kontrollrechte vor. Und sie bezogen nicht alle Landeskirchen ein. So bestand mit der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Oldenburg und der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Schaumburg-Lippe kein Staatsvertrag. Die evangelisch-lutherische Landeskirche in Braunschweig und der Freistaat Braunschweig hatten sich 1923 auch nur über die Ablösung der Kosten für das Landeskonsistorium geeinigt.

Hier setzte historisch der Loccumer Vertrag vom 19. März 1955 an. Den nach der kirchenfeindlichen Politik im Nationalsozialismus notwendig gewordenen Neuanfang nutzten die Vertragsparteien zu einer grundlegenden Neuordnung ihrer Beziehungen. Unab-

³ Huber, Fünfzig Jahre Loccumer Vertrag - Das öffentliche Wirken der Kirche und seine Wahrnehmung in den Verträgen zwischen Staat und Kirche, Loccum, 2005.

⁴ Ulrich Stutz, Die päpstliche Diplomatie unter Leo XIII. Nach den Denkwürdigkeiten des Kardinals Domenico Ferrata (= Abhandlungen der Preussischen Akademie der Wissenschaften. Philosophisch-historische Klasse), 1925, S. 54, der den Begriff "hinkende Trennung" prägte.

⁵ Vgl. die Übersicht der Staatskirchenverträge unter www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/PolitikGesellschaft/KircheReligion/Vertraege_mit_den_evangelischen_Landeskirchen.html.

⁶ Veröffentlicht unter www.verfassungen.de/de/preussen/kirchenvertrag31.htm.

hängig von vorausgegangenen Abmachungen mit der katholischen Kirche wurden erstmals spezifische Elemente der evangelischen Theologie und Terminologie umfassend und mit Gesetzeskraft positiviert.⁷ Zwar blieben bewährte Regelungen früherer Verträge bestehen, insbesondere des Vertrages zwischen dem Freistaat Preußen und den Evangelischen Landeskirchen von 1931. Der Loccumer Vertrag befreite die Kirchen aber von den "Bindungen einer Vormundschaft, die im ehemaligen Preußen zwar 1931 gelockert, aber doch in zahlreichen und unnötigen Bindungen"⁸ erhalten geblieben waren. Das Zitat stammt von dem damaligen Ministerpräsidenten Hinrich-Wilhelm-Kopf. Der Vertrag vertraute auf die innere Kontrolle der kirchlichen Selbstverwaltung und basierte auf der Annahme, "dass Staat und Kirche am besten miteinander auskommen und miteinander arbeiten werden, wenn sie sich als gleichberechtigte Partner gegenüberstehen".⁹, so seinerzeit Ministerpräsident Kopf. Nicht nur in den materiellen Vertragsbestimmungen, mehr noch in der Präambel spiegeln sich die "Erfahrungen der Kirche im Dritten Reich" wider, "über deren Unaufgebarkeit sie keinen Zweifel mehr lassen darf"¹⁰, wie Ernst-Gottfried Mahrenholz in einem Aufsatz aus dem Jahre 1966 geschrieben hat. In der Präambel wird die später als "Loccumer Formel" bekannt gewordene "Übereinstimmung über den Öffentlichkeitsauftrag der Kirchen und ihre Eigenständigkeit" und damit ein wesentliches Ergebnis des Kirchenkampfes im Nationalsozialismus¹¹ erstmals staatsvertraglich dokumentiert. Der Staat anerkennt ausdrücklich den kirchlichen Öffentlichkeitsauftrag, verstanden als Dienst am Öffentlichkeitsanspruch des Evangeliums¹². Die Formel vom Öffentlichkeitsanspruch der Kirchen wurde von dem bedeutenden Göttinger Staatsrechtslehrer und Kirchenrechtler Rudolf Smend geprägt und im Sinne der damaligen Koordinationslehre ausgefüllt. Inhaltlich sollte die "Loccumer Formel" in ihrer ursprünglichen Fassung den Kirchen eine ethische und politische Richterrolle und, im äußersten Falle, ein Widerstandsrecht gegen den Staat geben. Die "Loccumer Formel" hat freilich hinsichtlich ihrer Reichweite deutliche Kritik und mit der Überwindung der Koordinationslehre auch eine Neubewertung erfahren. Nach heutiger Lesart wird der Öffentlichkeitsauftrag der Kirchen nicht mehr als ein politisches Wächteramt aufgefasst, sondern als Recht auf Teilhabe am gesellschaftlichen Diskurs und als Ausfluss der Meinungs- und Bekenntnisfreiheit. Der Staat lässt sich die öffentliche Verkündigung der Kirchen und die daraus resultierende Rolle als Akteur am öffentlichen Meinungsstreit nicht nur gefallen, sondern er

⁷ Vgl. v. Campenhausen, Die niedersächsischen Kirchenverträge als Eckpunkte der Vertragsentwicklung, in: AfKR 177 (2008), 479, 483.

⁸ So Ministerpräsident Kopf am 30. März 1955 im Niedersächsischen Landtag, PIProt. II/98, S. 6382.

⁹ So Ministerpräsident Kopf am 30. März 1955 im Niedersächsischen Landtag, PIProt. II/98, S. 6382.

¹⁰ Mahrenholz, Das Niedersächsische Konkordat und der Ergänzungsvertrag zum Loccumer Vertrag, in: ZevKR 12 (1966/67), 267 ff.

¹¹ Vgl. hierzu v. Campenhausen, a.a.O., S. 486 ff.

¹² Huber, Kirche und Öffentlichkeit, 1973, S. 620.

hört auf sie, er nimmt sie ernst und er fördert sie.¹³ Für uns mag das heute alles sehr vertraut und normal sein und nach gelebter Staatspraxis klingen, vor sechzig Jahren war diese Neuorientierung ein epochaler Wandel.¹⁴

Für die positiv-rechtliche Neuordnung des evangelischen Staatskirchenrechts war der Loccumer Vertrag daher unbestreitbar ein Meilenstein. Der Vertrag hatte Modellcharakter und steht als "Prototyp"¹⁵ für die kooperative Offenheit und Förderung durch den Staat und für die freiheitliche Anerkennung einer öffentlichen und damit politischen Rolle der Kirche in der Gesellschaft. Diese neuen Elemente waren wegweisend für zahlreiche anderen Verträge zwischen evangelischen Landeskirchen und deutschen Bundesstaaten, etwa die Ende der 1950er/Anfang der 1960er Jahre geschlossenen Verträge in Schleswig-Holstein¹⁶, Hessen¹⁷ und Rheinland-Pfalz¹⁸, um nur einige zu nennen.

II. Der gesellschaftliche Wandel und seine Herausforderungen für die Kirchen

Auch an Meilensteinen geht die Zeit nicht spurlos vorüber. Sie schleifen sich ab und sie werden geschliffen. Gewandelte Vorstellungen und Bedürfnisse sowohl der Vertragsparteien als auch des gesellschaftlichen, politischen und nicht zuletzt religiösen Umfeldes lassen Änderungs- und Anpassungsbedarfe entstehen. So ist der Loccumer Vertrag schon anlässlich der Verhandlungen zum Niedersächsischen Konkordat¹⁹ am 4. März 1965²⁰ um Regelungen ergänzt worden zu Schulangelegenheiten, zu kirchlichen Friedhöfen, zur Errichtung kirchlicher Anstalten und Stiftungen, zu kirchlichen Sammlungen und zur Entschädigung für die Einziehung und Verwaltung der Kirchensteuer. Seither hat sich - naturgemäß - das gesellschaftliche und kirchliche Umfeld weiter entwickelt und dabei mit zunehmender Dynamik teilweise gravierend verändert.

¹³ Schlaich, Gesammelte Aufsätze - Kirche und Staat von der Reformation bis zum Grundgesetz, 1997, S. 481.

¹⁴ v. Campenhausen, a.a.O., S. 489.

¹⁵ Weil, im epd Gespräch am 19.3.2015, veröffentlicht unter www.landeskirche-hannovers.de/evika-de/presse-und-medien/nachrichten/2015/03/2015_03_06_2.

¹⁶ Vertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und den evangelischen Landeskirchen in Schleswig-Holstein v. 23.4.1957, veröffentlicht unter www.kirchenrecht-nordkirche.de/showdocument/id/25008.

¹⁷ Vertrag der Evangelischen Landeskirchen in Hessen mit dem Land Hessen v. 18.2.1960, veröffentlicht unter www.kirchenrecht-ekhn.de/showdocument/id/19067.

¹⁸ Vertrag v. 31.3.1962 des Landes Rheinland-Pfalz mit den Evangelischen Landeskirchen in Rheinland-Pfalz, GVBl. RP 1962, 173.

¹⁹ Vgl. hierzu Radtke, Zum Niedersächsischen Konkordat, in: NdsVBl. 1997, 49 ff.

²⁰ Ergänzungsvertrag der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers und der übrigen Landeskirchen in Niedersachsen mit dem Lande Niedersachsen zum Vertrag vom 19. März 1955.

Diese Veränderungen betreffen zum einen die religiösen Einstellungen der Menschen und ihre Hinwendung zu den Kirchen, die sich schlagwortartig unter den Begriffen "Individualisierung, Säkularisierung und Pluralisierung" zusammenfassen lassen.²¹

Noch in den 1960er Jahren waren mehr als 95 % der deutschen Bevölkerung Mitglied einer der beiden großen christlichen Kirchen; heute sind es nur noch etwa 60 %.²² Christen sind in Großstädten und in weiten Teilen Ostdeutschlands in der Minderheit.²³ Aufgrund starker Migration verändert sich auch die religiöse Zugehörigkeit. Die Zahl der in Deutschland lebenden Juden hat sich erfreulicherweise seit 1989 verdreifacht.²⁴ Mittlerweile leben wieder über 200.000 Mitbürgerinnen und Mitbürger jüdischen Glaubens in Deutschland. Die Zahl der bei uns lebenden Muslime beläuft sich nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes auf inzwischen weit über vier Millionen. Hinzu kommen zahlreiche neue religiöse Bewegungen. "Religion wird bunter"²⁵, heißt ein aktueller Slogan. Gleichzeitig betrachten immer mehr Menschen Religion als Privatsache und suchen nicht mehr unbedingt die Verständigung über ethisch-moralische Fragen in den religiösen Gemeinschaften.²⁶ Schließlich wächst schon seit vielen Jahren die Gruppe der konfessionell ungebundenen Menschen und beträgt inzwischen etwa 30 % der Gesamtbevölkerung.

Die hiermit nahezu zwangsläufig verbundene "Entkirchlichung"²⁷ und vielleicht auch "Entchristlichung"²⁸ bringen immense Herausforderungen mit sich für die Kirchen, aber genauso auch für den Staat und die Gesellschaft und damit für die tradierte kulturelle Einheit zwischen Staat und Kirche. Die christlichen Kirchen müssen sich mehr als früher gegen neue Glaubensrichtungen und religiöse Gruppierungen behaupten. Sie sind gefordert, die Menschen einzuladen, sich mit dem christlichen Glauben auseinanderzusetzen und ihnen geistige und geistliche Orientierung zu geben. Wenn es den Kirchen nicht gelingt, die hohe Zahl der jährlichen Kirchenaustritte zu stoppen, wird nicht nur die Substanz des kirchlichen Lebens in der Gesellschaft schwinden, sondern auch die Fähigkeit der Kirche zur Aufrechterhaltung ihrer sozialen Infrastruktur.²⁹ Die zunehmende Individua-

²¹ Vgl. Heinig, Vorbild oder Auslaufmodell?, S. 2

²² Vgl. Eicken u.a., Die Entwicklung der Kirchenmitglieder in Deutschland, veröffentlicht unter www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/Gastbeitraege/EntwicklungKirchenmitglieder.pdf?__blob=publicationFile.

²³ Vgl. Heinig, Vorbild oder Auslaufmodell?, S. 3

²⁴ Vgl. remid.de/info_zahlen_grafik/.

²⁵ www.dw.de/religion-wird-bunter-glaube-in-deutschland/a-16016725.

²⁶ Vgl. Meiners, Religiöse Individualisierung: Die (post-) säkulare (Post-) Moderne in Europa am Beispiel Deutschlands, 2010.

²⁷ BVerfG, Beschl. v. 22.10.2014 - 2 BvR 661/12 -, juris Rn. 104.; Zollitsch, Neuevangelisierung angesichts der Entkirchlichung, v. 30.8.2012, veröffentlicht unter kath.net/news/37915.

²⁸ BVerwGE 132, 358; Mertz, Was hält die Europäische Union (EU) zusammen und wo liegen ihre Grenzen?, in: VersMed 2005, 192 ff.

²⁹ Heinig, Staatskirchenrecht: Zukunftstauglich und doch in Frage gestellt?, in: AnwBl. 2010, 579, 581.

lisierung des Glaubens kann die Organisation in Religionsgemeinschaften³⁰ und damit das staatskirchenrechtliche Modell der vergangenen 100 Jahre, das auf verfasste Religionsgemeinschaften ausgerichtet ist, in ihrem Bestand gefährden.

Die Veränderungen, die die Kirche und das Staatskirchenrecht herausfordern, betreffen zum anderen aber auch das gesellschaftliche Umfeld.

Das betrifft zunächst die Konsequenzen der beschriebenen Entkirchlichung für die Praxis des Verwaltungshandelns im staatlichen Rechtssystem. Fehlt es den für den Staat tätigen Entscheidungsträgern (also insbesondere Richtern und Beamten) mangels eigener religiöser Bindung an der bisher selbstverständlichen Sensibilität für kirchliche Belange, besteht die Gefahr, dass die Folgen staatlicher Entscheidungen für die Kirchen aus dem Blick geraten und nicht mehr zutreffend bewertet werden.^{31/32} Exemplarisch für eine zunehmend geringere Sensibilität auch der Judikative – und dies sage ich als Vertreter der 3. Gewalt durchaus selbstkritisch – stehen hier die widerstreitenden gerichtlichen Entscheidungen zu religiösen Symbolen im öffentlichen Raum, wie die des Bundesverfassungsgerichts zum Kopftuchverbot an öffentlichen Schulen aus 2015³³ einerseits und 2003³⁴ andererseits und die zum Kreuzifix in öffentlichen Schulen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte aus 2009³⁵ und 2011³⁶ und des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1995.³⁷ Die Kirchen sind meines Erachtens gut beraten, ihre bisher als bekannt vorausgesetzten Positionen und Belange deutlicher zu artikulieren und so zur Geltung zu bringen. Was das neue Urteil des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichts zum Kopftuchverbot anbelangt, so kann es ganz gewiss für sich in Anspruch nehmen, ein Ausdruck von Liberalität und Toleranz zu sein. Andererseits bin ich mir nicht so sicher, dass mit diesem Urteil der Rechtsfrieden in der Gesellschaft gestärkt worden ist. Denn die positive Bekenntnisfreiheit des Einzelnen endet immer an der negativen Bekenntnisfreiheit des anderen, von der staatlichen Neutralitätspflicht einmal ganz abgesehen. Ich befürchte daher, dass schwierige Wertungsfragen nun verlagert werden von der Ebene der Gesetzgebung auf die Ebene der Schulen und der Gerichte, und dort in Zukunft schwierige Abwägungsentscheidungen getroffen werden müssen.

³⁰ Vgl. zum Begriff der Religionsgemeinschaft als Zentralkategorie des deutschen Staatskirchenrechts angesichts veränderter Organisationserscheinungen von Religion: BVerwGE 123, 49 ff.

³¹ Vgl. zur staatlichen Verpflichtung, das kirchliche Proprium nicht außer Acht zu lassen: BVerfG, Beschl. v. 22.10.2014 - 2 BvR 661/12 -, juris Rn. 113.

³² Vgl. Heinig, a.a.O., S. 580.

³³ BVerfG, Beschl. v. 27.1.2015 - 1 BvR 471/10 -.

³⁴ BVerfGE 108, 282 ff.

³⁵ EGMR, Urte. v. 3.11.2009 - 30814/06 -, KirchE 54 (2009), 310 ff.

³⁶ EGMR, Urte. v. 18.3.2011 - 30814/06 -, NVwZ 2011, 737 ff.

³⁷ BVerfGE 93, 1 ff.

Und auch die allseits bekannte und täglich erlebbare Europäisierung und Internationalisierung des Rechts macht nur scheinbar vor dem Staatskirchenrecht Halt. Die Europäische Union ist für das Staatskirchenrecht eigentlich nicht zuständig.³⁸ Natürlich ist das Staatskirchenrecht nach wie vor eine Domäne des nationalen Rechts. Nach der Amsterdamer Kirchenerklärung von 1997³⁹ und Artikel 17 des Vertrages von Lissabon achtet die EU den Status, den Kirchen in den Mitgliedstaaten nach deren Rechtsvorschriften genießen. Gleichwohl pflegt die Europäische Union mit den Kirchen in Anerkennung ihrer besonderen Bedeutung inzwischen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog. Ein solcher Dialog erscheint mir auch wichtig. Denn man darf nicht übersehen, dass die von der EU erlassenen Normen und Richtlinien selbstverständlich auch für die religiösen Organisationen in den Mitgliedstaaten gelten und damit jedenfalls mittelbare Wirkungen auf das nationale Staatskirchenrecht haben können. Wenn die Kirchen erreichen wollen, dass bei der Setzung solcher Normen ihre Belange auf europäischer Ebene stärkere Berücksichtigung finden, dann werden sie meines Erachtens nicht umhin kommen, das von ihnen allein⁴⁰ zu formulierende kirchliche Proprium⁴¹ deutlicher als bisher in die Debatte einzubringen⁴². Denn von einer gemeinsamen Tradition in der Europäischen Union beim Verhältnis von Staat und Kirche kann angesichts der Vielfalt in den Mitgliedstaaten nun wirklich nicht die Rede sein.⁴³

Angesichts dieser hier nur kurz skizzierten Herausforderungen wird es interessant sein zu beobachten, wie sich Kirche und Staatskirchenrecht und hier insbesondere das Instrument einer Kooperation auf vertraglicher Praxis weiterentwickeln werden. Dass gerade der Loccumer Vertrag bei einem entsprechenden Willen der Vertragsschließenden geeignet sein kann, auch grundlegende Änderungen der sozialen und normativen Rahmenbedingungen zu überdauern, belegt ein Blick auf einige ausgewählte Regelungen des Loccumer Vertrages und ihre praktische Bedeutung in den vergangenen Jahren.

³⁸ Vgl. Weber, Religionsrecht und Religionspolitik der EU, in: NVwZ 2011, 1485, 1486.

³⁹ Vgl. Triebel, Europa und die Kirchen, in: Una Sancta - Zeitschrift für ökumenische Begegnung, 1999, 59.

⁴⁰ BVerfG, Beschl. v. 22.10.2014 – 2 BvR 661/12 -, mit Anmerkung Fixen, JZ 2015, 202.

⁴¹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.10.2014 - 2 BvR 661/12 -, juris Rn. 114

⁴² Vgl. Käßmann fordert mehr christliches Selbstbewusstsein, zeit.de v. 15.4.2015: "Europäische Christen sollten sich nicht dauernd entschuldigen, dass unsere Kirchen weniger voll sind als etwa in Südkorea", sagte sie. Kirchenbesucherzahlen sagten nichts über Glaubwürdigkeit aus. Die Europäer hätten es geschafft, Glaube und Vernunft zusammenzuhalten. "Das ist eine Kulturleistung. Wir sollten selbstbewusster sein.", veröffentlicht unter www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-04/margot-kaessmann-kirche.

⁴³ Vgl. Hatzinger, Das deutsche Staatskirchenrecht in europäischer Perspektive, 2008, in: EKD Europa-Newsletter Nr. 126, veröffentlicht unter www.ekd.de/print.php?file=/bevollmaechtigter/bruessel/newsletter/63184.html.

III. *Der Loccumer Vertrag im Lichte des gesellschaftlichen Wandels*

1. *Der Öffentlichkeitsauftrag ("Loccumer Formel")*

Auch in diesem Zusammenhang möchte ich zunächst noch einmal einen Blick auf die schon eingangs erwähnte "Loccumer Formel", also den durch den Staat anerkannten Öffentlichkeitsauftrag der Kirche werfen.

Nach der Wiedervereinigung erschien diese über Jahrzehnte wegweisende Formel einiges von ihrer Strahlkraft verloren zu haben. Die Anfang der neunziger Jahre in den neuen Bundesländern geschlossenen Landeskirchenverträge⁴⁴ betonen - vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der früheren DDR - sehr viel stärker die Trennung von Staat und Kirche und formulieren deren Öffentlichkeitsauftrag deutlich vorsichtiger. Während der Loccumer Vertrag noch "in Übereinstimmung über den Öffentlichkeitsauftrag der Kirchen und ihre Eigenständigkeit" geschlossen wurde, ist der 1993 in der Lutherstadt Wittenberg geschlossene Vertrag des Landes Sachsen-Anhalt mit den dortigen Evangelischen Landeskirchen ("Wittenberger Vertrag")⁴⁵ spürbar zurückhaltender. Nach dessen Präambel ist der Vertrag "Ausdruck des gemeinsamen Willens, unter Beachtung des Grundrechts der Religionsfreiheit und des Grundsatzes der gegenseitigen Unabhängigkeit von Staat und Kirche die Eigenständigkeit und den Öffentlichkeitsauftrag der Kirche zu wahren" (Präambel, 1. Spiegelstrich). Neben Zusammenarbeit und Kooperation werden danach also Distanz und gegenseitige Unabhängigkeit von Staat und Kirche deutlich hervorgehoben. Ähnliche Akzentverschiebungen finden sich auch in anderen, später geschlossenen Staatskirchenverträgen, etwa dem Vertrag der Freien Hansestadt Bremen mit ihren Evangelischen Kirchen vom 31. Oktober 2001⁴⁶ oder dem Evangelischen Kirchenvertrag Berlin vom 6. Juli 2006⁴⁷.

In jüngerer Zeit ist hingegen wieder eine Rückbesinnung auf die klassische "Loccumer Formel" zu beobachten; etwa im Evangelischen Kirchenvertrag Baden-Württemberg vom 17. Oktober 2007.⁴⁸ Die Überzeugungskraft dieser Formel wirkt mithin immer noch, und, wie ich finde, völlig zu Recht. Denn die Erwähnung der Eigenständigkeit, also der verfassungsrechtlich normierten und seit Jahrzehnten gelebten Trennung von Staat und Kirche in einem Staatskirchenvertrag, ist heute eigentlich selbstverständlich, die vertragliche Bestätigung also allenfalls deklaratorisch. Die Formulierung eines Öffentlichkeitsauftrags

⁴⁴ Vgl. Weber, Der Wittenberger Vertrag - Ein Loccum für die neuen Bundesländer ?, NVwZ 1994, 759.
⁴⁵ GVBl. LSA 1994, 172.
⁴⁶ GBl. HB 2002, 15.
⁴⁷ GVBl. BE 2006, 715.
⁴⁸ GBl. BW 2008, 1.

durch die Kirche und - mindestens genauso wichtig - dessen Anerkennung durch den Staat hat für das Verhältnis dieser Institutionen zueinander aber Tag für Tag praktische Relevanz. Dem Staat steht es dabei meines Erachtens gut zu Gesicht, den Öffentlichkeitsauftrag der Kirchen und dessen tagtägliche Erfüllung positiv anzuerkennen und nicht lediglich als Ausdruck des gegenseitigen Respekts zu verstehen.

Denn dieser Öffentlichkeitsauftrag ist nicht nur Auftrag zur Verkündigung des Evangeliums. Er ist nach dem christlichen Gebot der Barmherzigkeit und der Nächstenliebe - und so wird seine Erfüllung in der Gesellschaft auch wertschätzend wahrgenommen - auch Auftrag zum praktischen Wirken im sozialen Raum. Zahlreiche kirchliche Krankenhäuser, Alten- und Pflegeheime, Kindertagesstätten, Diakonie- und Sozialstationen sowie Beratungsstellen in ganz unterschiedlichen Konfliktbereichen zeugen von diesem umfassenden Wirken. Das Diakonische Werk Evangelischer Kirchen in Niedersachsen mit seinen mehr als 3.000 Einrichtungen, 70.000 hauptamtlich Beschäftigten und über 70.000 freiwilligen Helferinnen und Helfern gehört zu den größten Wohlfahrtsverbänden bundesweit. Die Anerkennung dieses Engagements bringt die Loccumer Formel und der danach zwischen Staat und Kirche bestehende Konsens über den kirchlichen Öffentlichkeitsauftrag auch nach sechzig Jahren noch nachhaltig zum Ausdruck. Die staatlichen Hilfen einzuschränken besteht angesichts der immensen Bedeutung der karitativen Einrichtungen für die Gesellschaft keinerlei Anlass. Angesichts der vielfältigen sozialen Probleme und vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips erscheint eigentlich eher eine Erweiterung der staatlichen Anerkennung und finanziellen Absicherung dieses Engagements nötig.⁴⁹

Es gibt meines Erachtens auch keinerlei Anlass, vor einer allzu selbstbewussten Wahrnehmung des kirchlichen Öffentlichkeitsauftrags Sorge zu haben. Denn die Loccumer Formel steht einem kritischen, fruchtbaren Dialog in keiner Weise im Wege. In der Praxis erleben wir dies derzeit wieder bei der Frage des Kirchenasyls. Sicher kann der Staat ohne die Anstrengungen der Diakonie und das Engagement vieler Kirchengemeinden die Aufnahme der vielen Tausend Flüchtlinge kaum bewältigen. Dies verschafft den Kirchen freilich nicht die Legitimation, sich über ablehnende Asylentscheidungen, die in rechtsstaatlichen Verfahren ergangen sind, hinwegzusetzen. Geschieht dies dennoch, wenn auch nur in geringer Zahl⁵⁰ und bei angenommenen drängenden Härtefällen, darf und muss der Staat von der Kirche die Einhaltung seiner Rechtsordnung verlangen.⁵¹ Ein

⁴⁹ Vgl. zu Problemen bei der Sicherstellung der Finanzierung kirchlicher Krankenhäuser: www.landeskirche-hannovers.de/evlka-de/presse-und-medien/nachrichten/2014/07/2014_07_24_1.
⁵⁰ LT-Drs. 17/3195: In Niedersachsen sind dem Ministerium für Inneres und Sport, ohne dass es Meldepflicht gibt, seit dem 18. Mai 2004 insgesamt 67 Kirchenasylfälle mit 123 Personen bekannt geworden.
⁵¹ Vgl. zum Thema "Kirchenasyl" auch Meister und Weil, im epd Gespräch am 19.3.2015, veröffentlicht unter www.landeskirche-hannovers.de/evlka-de/presse-und-medien/nachrichten/2015/03/2015_03_06_2; und Milde, Es gibt kein Recht auf Kirchenasyl, in: Rund-

Recht auf Kirchenasyl als anerkanntes Rechtsinstitut gibt es nicht. Kirchliche Einrichtungen sind kein rechtsfreier Raum und auch in ihnen gelten die allgemeinen Gesetze. Hierüber besteht in Niedersachsen zwischen der Landesregierung und den Kirchen seit mehr als zwanzig Jahren wohl auch Konsens.⁵² Dass gleichwohl in besonderen, kritisch diskutierten Einzelfällen aus humanitären Gründen praktikable Lösungen möglich sind, und zwar ohne einen verfassungsrechtlichen Grundsatzstreit vom Zaun zu brechen oder gar die kooperative Zusammenarbeit zu gefährden, zeigt die im Februar dieses Jahres erzielte Einigung zwischen den Vertretern der evangelischen und katholischen Kirchen mit dem Präsidenten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge.⁵³ Am klaren Geltungsvorrang des staatlichen Rechts besteht nach dieser Übereinkunft kein ernsthafter Zweifel.

Das ist die formalrechtliche Seite der Angelegenheit. Erlauben sie mir an dieser Stelle aber noch eine Anmerkung eines seit mehr als 30 Jahren mit dem Asylrecht und Flüchtlingsschicksalen befassten Richters aus einer anderen, nämlich aus moralischer Sicht. Das, was sich da nun schon seit Jahren an den südlichen Außengrenzen der EU abspielt, ist nicht nur eine menschliche Tragödie, es ist auch ein politischer Skandal und ein Armutszeugnis für die Europäische Union. Die Flüchtlinge aus den Kriegs- und Bürgerkriegsländern dieser Welt kommen nicht zu uns, um uns unseres Wohlstandes zu berauben, sondern sie kommen zu uns aus Elend, Verzweiflung und größter Not. Deshalb bin ich den christlichen Kirchen sehr dankbar dafür, dass sie sich in vielfältiger Weise für die Integration von Flüchtlingen einsetzen und von Willkommenskultur nicht nur reden, sondern sie tagtäglich praktizieren.

2. *Das kirchliche Selbstbestimmungsrecht und die staatliche Mitwirkung*

Sehr interessant, weil ambivalent, sind die Regelungen im Loccumer Vertrag zur staatlichen Mitwirkung bei der kirchlichen Gesetzgebung und der Besetzung kirchlicher Ämter.

Nach Artikel 7 Absatz 1 Satz 1 des Loccumer Vertrages wird in das leitende geistliche Amt einer Kirche, dessen Besetzung nicht auf einer Wahl oder Berufung durch eine Synode beruht, niemand berufen, von dem nicht die zuständigen kirchlichen Stellen durch Anfrage bei der Landesregierung festgestellt haben, dass Bedenken politischer Art gegen

blick v. 2.3.2015; de Maizière unter www.spiegel.de/politik/deutschland/kirchenasyl-de-maiziere-rudert-zurueck-a-1020982.html.

⁵² Kleine Anfrage zur mündlichen Beantwortung 50 Sylvia Bruns (FDP), Almuth von Below-Neufeldt (FDP), Björn Försterling (FDP), Christian Dürr (FDP), Jan-Christoph Oetjen (FDP), Hillgriet Eilers (FDP), Gabriela König (FDP) 11.03.2015 Drucksache 17/3110 (S.28)

⁵³ Veröffentlicht unter www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/02/geltungsvorrang-staatliches-recht-kirchenasyl.html.

sie oder ihn nicht bestehen. Nach Artikel 10 Absatz 1 des Loccumer Vertrages sind kirchliche Gesetze, Notverordnungen und Satzungen, die die vermögensrechtliche Vertretung der Kirchen sowie ihrer öffentlich-rechtlichen Verbände, Anstalten und Stiftungen betreffen, der Landesregierung vorzulegen. Die Landesregierung kann Einspruch erheben, wenn die Vorschriften eine geordnete Vertretung nicht gewährleisten. Die Kirchen zeigen nach Artikel 11 Absatz 1 des Loccumer Vertrages auch Beschlüsse über die Bildung und Veränderung ihrer Kirchengemeinden und öffentlich-rechtlicher Verbände sowie über die Veränderung ihrer Anstalten und Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit der Landesregierung an. Erhebt diese Bedenken, sollen die Kirchen ihre Beschlüsse überprüfen.

Mit diesen Regelungen sind die staatlichen Mitwirkungsrechte bei der kirchlichen Gesetzgebung und der Besetzung kirchlicher Ämter im Vergleich zum vorausgegangenen Preußischen Kirchenvertrag von 1931 zwar deutlich reduziert und restriktiver gefasst worden. So ist die vormals vorgesehene Vermögenskontrolle entfallen.⁵⁴ Die den Staat zur Einflussnahme berechtigenden Bedenken in der politischen Klausel des Artikels 7 Absatz 1 Satz 1 sind nach Absatz 2 Satz 1 auch ausdrücklich auf "staatspolitische Bedenken" beschränkt worden⁵⁵, kirchliche und parteipolitische Gründe dürfen nun keine Rolle mehr spielen. Und bei Meinungsverschiedenheiten in diesem Bereich etabliert Absatz 2 Satz 2 sogar ein eigenes Rechtsschutzsystem. Ungeachtet dessen: Der Loccumer Vertrag sieht in den genannten Bestimmungen staatliche Mitwirkungsrechte bei innerkirchlichen Angelegenheiten vor. Das ist auf den ersten Blick einigermaßen überraschend.

Nach Artikel 140 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 137 Absatz 3 der Weimarer Reichsverfassung haben die Kirchen eigentlich Anspruch darauf, ihre Angelegenheiten innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes selbstständig zu ordnen und zu verwalten und ihre Ämter gerade ohne die Mitwirkung des Staates zu besetzen. Trotz ihrer Verfassung als Körperschaften des öffentlichen Rechts sind Kirchen eben nicht in die Staatsorganisation eingebunden und unterliegen somit auch keiner staatlichen Aufsicht.⁵⁶ Sie stehen dem Staat vielmehr als Teile der Gesellschaft gegenüber.⁵⁷ Voraussetzung und Rahmen, in dem die Kirchen das Ihre zu den Grundlagen von Staat und Gesellschaft beitragen können, ist, dass sie ihre Tätigkeit frei von staatlicher Bevormundung und Einflussnahme entfalten können.⁵⁸ Das hierzu von der Verfassung garantierte kirchliche Selbstbestimmungsrecht ist in der Rechtsprechung des Bundesverfas-

⁵⁴ Vgl. v. Campenhausen, a.a.O., S. 492.

⁵⁵ Vgl. Radtke, a.a.O., S. 158.

⁵⁶ BVerfGE 18, 385, 386; 66, 1, 19 f.

⁵⁷ BVerfGE 53, 366, 387; 70, 138, 160 f.

⁵⁸ Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 2. Aufl., Band 1, § 22 Rn. 61 f.

sungengerichts auch deutlich hervorgehoben worden. So etwa zuletzt in der Entscheidung vom 22. Oktober 2014⁵⁹ zur gerichtlichen Nachprüfbarkeit der Einhaltung vertraglich vereinbarter Loyalitätspflichten von Bediensteten eines kirchlichen Krankenhauses. Oder in der Entscheidung vom 28. Oktober 2008⁶⁰ zur Zulässigkeit der Veränderung des Aufgabenbereichs eines Professors der Theologie bei Distanzierung von wesentlichen Glaubenssätzen. Oder auch in der vorausgegangenen Entscheidung vom 19. Dezember 2000⁶¹ zum Körperschaftsstatus der Zeugen Jehovas, wonach von den körperschaftlich verfassten Religionsgemeinschaften über den verfassungsrechtlichen Ordnungsrahmen hinaus keine, nicht einmal eine prinzipielle Loyalität zum Staat verlangt werden darf.

Der danach fraglos bestehende und auch verfassungsrechtlich gewährleistete Anspruch auf Staatsfreiheit könnte zu der Annahme führen, die staatlichen Mitwirkungsrechte bei der kirchlichen Gesetzgebung und der Besetzung kirchlicher Ämter als Verstoß gegen die genannten Verfassungsbestimmungen anzusehen. In der juristischen Literatur ist dies vereinzelt auch so gesehen worden⁶². Den Weg einer juristischen Auseinandersetzung haben die Vertragsparteien des Loccumer Vertrages bis zum heutigen Tage allerdings nicht beschritten, sondern sich, klugerweise, wie ich finde, an die getroffenen Vereinbarungen gehalten. Denn bei einer kooperativen Ordnung der Verhältnisse, wie sie in dem Loccumer Vertrag geregelt ist, sollten der Konsens und die Vertragstreue im Vordergrund stehen und nicht der Streit⁶³. Im Gegenzug haben sich übrigens die Kirchen eine Beteiligung an staatlichen Angelegenheiten ausbedungen, auf die, jedenfalls nach der Verfassung, auch kein unmittelbarer Anspruch besteht. So haben die Vertragsschließenden in Artikel 3 Absatz 2 und 3 des Loccumer Vertrages geregelt, dass der Staat vor der Anstellung eines ordentlichen oder außerordentlichen Professors an der Theologischen Fakultät der Universität Göttingen der zuständigen kirchlichen Verwaltungsbehörde Gelegenheit zu gutachterlicher Äußerung gibt und die Ernennung der evangelischen Universitätsprediger durch die Landesregierung nur im Einvernehmen mit der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannover geschieht.

⁵⁹ BVerfG, Beschl. v. 22.10.2014 - 2 BvR 661/12 - mit Anmerkung v. Rixen, JZ 2015, 202.

⁶⁰ BVerfGE 122, 89 ff.; vorausgegangen war die Entscheidung des Niedersächsischen OVG, Urt. v. 8.6.2004 - 5 LB 344/03 - Prof. Dr. L. ./ Uni Göttingen.

⁶¹ BVerfGE 102, 370.

⁶² Ehlers, in: Sachs, GG, 6. Aufl., Art. 137 WRV Rn. 9; Renck, Die Bischofsernennung in den Konkordaten, in: BayVBl. 1995, 682 f.

⁶³ Vgl. Koriath, in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 137 WRV Rn. 31 (Stand: Februar 2003) m.w.N.

Auch hier offenbaren sich die Vorzüge und die Beständigkeit einer kooperativen Ordnung, die auf einem "austarierten Gleichgewicht zwischen Geben und Nehmen von Staat und Kirche"⁶⁴ beruht.

3. *Die Zusammenarbeit in Schulangelegenheiten*

Grenzen und vielleicht auch Gefahren einer kooperativen Ordnung deuten sich hingegen mit Blick auf die Regelungen im Loccumer Vertrag zur Zusammenarbeit in Schulangelegenheiten an.

Angesichts der seiner Zeit bestehenden Übereinstimmung von Staat und evangelischen Kirchen über die Ordnung des Schulwesens im Sinne einer Gemeinschaftsschule auf christlicher Grundlage⁶⁵ sind die Regelungen im Loccumer Vertrag zu Schulangelegenheiten äußerst zurückhaltend formuliert. Artikel 5 erschöpft sich in einer Bezugnahme auf das niedersächsische Schulgesetz und formuliert die Absicht, Vereinbarungen über die Durchführung des Religionsunterrichts und über kirchliche Privatschulen zu schließen. Artikel 4 des Ergänzungsvertrages bekräftigt diese Linie und grenzt sich damit auch indirekt vom Niedersächsischen Konkordat und dessen Artikel über die Bekenntnisschulen ab.⁶⁶

Nun ist gegen eine in dieser Weise zurückhaltende Normierung an sich nichts einzuwenden, zumal dann, wenn sie einen durch Artikel 7 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes verfassungsrechtlich weitgehend vorgeformten Bereich betrifft und in den vergangenen Jahrzehnten den praktischen Bedürfnissen von Staat und Kirchen ersichtlich entsprochen hat.

Mit Blick auf kooperative Vereinbarungen, die der Staat mit anderen Religionsgemeinschaften zu Schul- und Bildungsangelegenheiten geschlossen hat oder schließt, werden die Grenzen und vielleicht auch die Gefahren in diesem Bereich der Zusammenarbeit aber deutlich. Der Staat als an allen Kooperationen beteiligter Partner muss hier meines Erachtens Sorge dafür tragen, dass kein Sonderstaatskirchenrecht für einzelne Religionsgemeinschaften entsteht. Denn seine Pflicht zu weltanschaulich-religiöser Neutralität untersagt die Privilegierung bestimmter Bekenntnisse⁶⁷ und fordert eine am Gleichheitssatz orientierte Behandlung der verschiedenen Religions- und Weltanschauungsgemein-

⁶⁴ Weber, Der Wittenberger Vertrag - Ein Loccum für die neuen Bundesländer ?, in: NVwZ 1994, 759, 765.

⁶⁵ Vgl. Radtke, Zum Niedersächsischen Konkordat, in: NdsVBl. 1997, 49, 50; v. Campenhausen, a.a.O., S. 494 mit Hinweis auf das "Wort der Synode der Evangelischen Kirche in Deutschland zur Schulfrage" vom 30.4.1958.

⁶⁶ Vgl. v. Campenhausen, a.a.O., S. 494.

⁶⁷ Vgl. BVerfGE 19, 206, 216; 93, 1, 17.

schaften.⁶⁸ Dies stellt den Staat insbesondere bei der Kooperation mit dem Islam und den durchaus wünschenswerten Bemühungen um die Integration muslimischer Mitbürgerinnen und Mitbürger vor besondere Herausforderungen. Die fehlende körperschaftliche Struktur der verschiedenen muslimischen Verbände zwingt den Staat unweigerlich dazu, den in seinem Staatskirchenrecht vorgesehenen verfassten Kooperationspartner selbst zu bestimmen. So etwa bei der Deutschen Islamkonferenz oder den modellhaft gebildeten Beiräten in der Organisation des islamischen Religionsunterrichts oder auch in der Ausbildung des Kultus- und Lehrpersonals in islamwissenschaftlichen Fächern. Die benannten Fälle mögen als bloße staatliche Hilfe zur Grundrechtsverwirklichung hingenommen werden. Sie setzen den helfenden Staat aber dem Risiko aus, sein auf der körperschaftlichen Organisation der religiösen Gemeinschaften beruhendes Staatskirchenrecht und seine verfassungsrechtlich gebotene weltanschauliche Neutralität partiell zu relativieren. Wer einen religiösen Kooperationspartner selbst bestimmen muss, trifft unweigerlich eine Entscheidung über die Repräsentanz heterogener religiöser Strömungen und damit unter Umständen auch über die Inhalte der Religion.⁶⁹

Abschließend möchte ich hinsichtlich des Schulbereichs noch auf eine besondere Weitsicht der Vertragsparteien des Loccumer Vertrages hinweisen, die den Vertrag einmal mehr wegweisend und auch tauglich für die Zukunft macht. Artikel 1 des Ergänzungsvertrages gewährleistet ausdrücklich die Freiheit der Kirchen, in der Erwachsenenbildung tätig zu sein, und verpflichtet den Staat, den kirchlichen Einrichtungen der Erwachsenenbildung im Rahmen der allgemeinen Förderung finanzielle Hilfe zu gewähren. Der Staat hat sich dadurch das kirchliche Engagement in einem zentralen Bereich gesichert, der die Gesellschaft und jeden Einzelnen zur Annahme und Bewältigung der Herausforderungen des sozialen Wandels befähigen soll: dem lebenslangen Lernen.

4. *Die Staatsleistungen*

Bei einer Beschäftigung mit dem Loccumer Vertrag kommt man nicht umhin, sich schließlich auch mit dem Thema zu beschäftigen, das in der in der Vergangenheit immer wieder Kritik hervorgerufen hat: die Staatsleistungen. Ansprechen möchte ich hier nicht die au-

⁶⁸ Vgl. BVerfGE 93, 1, 17; 108, 282, 299 f.

⁶⁹ Vgl. Ennuschat, Die Kooperation von Staat und Kirche im Bereich von Schule und Hochschule, in: KuR 2012, 214, 217 ff.; Heinig, Ein Staatsislam wäre grundgesetzwidrig, in: FAZ v. 30.3.2010; Kreß, Islamischer Religionsunterricht zwischen Grundsatzproblemen und neuen Rechtsunsicherheiten, in: ZRP 2010, 14 ff.; Muckel, Zur Trennung von Religion und Politik im säkularisierten Verfassungsstaat - Grundlagen und aktuelle Fragestellungen (Vortrag für die bpb in der FH Bund, Brühl, v. 7.5.2010); Pfeiderer, Religions-Politik II: Zur pluralistischen Religionskultur in Europa, S. 35; Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Weiterentwicklung von Theologien und religionsbezogenen Wissenschaften an deutschen Hochschulen, 2010, S. 73 ff.

ßer Frage stehenden finanziellen Zuwendungen an die Kirchen für die Erfüllung von Aufgaben, die auch im staatlichen und gesellschaftlichen Interesse liegen. Die Kritik richtet sich hauptsächlich auf die Dotationen für kirchenregimentliche Zwecke und Zuschüsse für Zwecke der Pfarrbesoldung und -versorgung richten. Diese Staatsleistungen im engeren Sinne sollen für die Säkularisationen von Kirchengut, insbesondere während der Reformationszeit, durch den Westfälischen Frieden oder durch den Reichsdeputationshauptschluss von 1803 entschädigen.

Artikel 140 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 138 Absatz 1 der Weimarer Reichsverfassung erteilt den objektiv-rechtlichen⁷⁰ Verfassungsauftrag, die Staatsleistungen abzulösen. Adressat dieses Auftrages, der für die (finanzielle) Entflechtung von Staat und Kirche nicht unwesentliche Bedeutung hat, ist die Landesgesetzgebung. Die Grundsätze, die von den Ländern bei der Ablösung zu beachten sind, hat indes vorab der Bund aufzustellen. Ernsthafte Anstrengungen, diesen eindeutig formulierten Verfassungsauftrag zu erfüllen, sind bisher nicht unternommen worden: weder in der Weimarer Republik noch durch die Bundesrepublik Deutschland. Dass sich hieran in absehbarer Zeit etwas ändern würde, ist nicht ersichtlich. Die Bundesregierung hat noch vor wenigen Jahren ausdrücklich erklärt, dass in den neueren Kirchenverträgen der Länder die Staatsleistungen einvernehmlich neu und in vereinfachter Form geregelt worden seien und insoweit für den Bundesgesetzgeber kein Handlungsbedarf bestehe. Da die finanziellen und volkswirtschaftlichen Schwierigkeiten einer Ablösung nicht zu unterschätzen seien, hätten die Länder die Zahlung einer Geldrente stets vorgezogen.⁷¹

Diese Erwägungen sind durchaus nachvollziehbar. Auch der Loccumer Vertrag trifft, maßgeblich in Artikel 16, Regelungen zu Staatsleistungen. Danach zahlt das Land Niedersachsen an die Kirchen vom 1. April 1955 an als Dotation für kirchenregimentliche Zwecke und als Zuschüsse für Zwecke der Pfarrbesoldung und -versorgung einen bestimmten Betrag (damals übrigens 7,7 Mio DM), ohne dass die Kirchen dafür gegenüber dem Land einen Verwendungsnachweis zu erbringen haben ("Staatsleistung an die evangelischen Kirchen"). Dieser Betrag ist an die Veränderungen der Besoldung der Landesbeamten gekoppelt und wird so dynamisiert. Die Aufteilung des Betrages untereinander, dies ist ein Novum in den Staatskirchenverträgen, regeln die Kirchen in Niedersachsen selbst. Für eine etwaige Ablösung wird auf die geltende Rechtslage verwiesen.

⁷⁰ Droege, Vom Beruf unserer Zeit für ein Neues Loccum, in: NdsVBl. 2012, 1, 5 m.w.N.
⁷¹ Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Dr. Ole Schröder auf die Frage des Abgeordneten Raju Sharma (DIE LINKE) (Drucksache 17/191, Frage 99), in: PIProt. 17/11, S. 889.

Die hier vom Loccumer Vertrag erreichte Vereinfachungs- und Koordinationsleistung ist von der Niedersächsischen Landesregierung, gleich von welchen Landtagsfraktionen sie getragen wurde, wiederholt verteidigt worden.⁷² Auch der Deutsche Juristentag hat 2010 einen Vorschlag, den in Artikel 140 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 138 der Weimarer Reichsverfassung enthaltenen Verfassungsauftrag zur Ablösung altrechtlicher Staatsleistungen unverzüglich umzusetzen, mit überwältigender Mehrheit abgelehnt.⁷³ Hierfür gibt es fraglos gute Gründe. Man mag hierin auch die "List einer konservativen Vernunft"⁷⁴ sehen, wie der Bonner Staatsrechtler Josef Isensee das genannt hat. Die rentengleiche, der Höhe nach zwischen den Vertragsparteien ausgehandelte Staatsleistung erspart dem Staat eine sicher aufwändige Bewertung und Feststellung der konkret abzulösenden Rechte, die ihren historischen Ursprung in den Rechtsverhältnissen zwischen Staat und Kirche vor 1919 haben, und mit einer sich danach sicher ergebenden Entschädigungszahlung in immenser Höhe.⁷⁵ Bundesweit ist von 8,5 Mrd. EUR die Rede, bezogen auf Niedersachsen rechnet man mit etwa 724 Mio EUR. Auch für die Kirchen ist die bislang fehlende Ablösung durch den Staat nicht wirklich mit Nachteilen verbunden. Denn das verfassungsrechtliche Gebot der Ablösung bewirkt bis zu seiner Erfüllung eine Bestandsgarantie für die Staatsleistungen.⁷⁶

Dies Alles sollte aber den Blick darauf nicht verstellen, dass es sich letztlich um eine Altlast für die Zukunft handelt. Der Verfassungsauftrag zur Ablösung der Staatsleistungen bleibt bestehen; er wird sich nicht durch Zeitablauf erledigen. Allenfalls werden die Kenntnis von den Begründungszusammenhängen und damit auch die Akzeptanz in der Gesellschaft für eine Ablösung schwinden und diese mehr und mehr erschweren. Auch steht es dem Staat nicht gut zu Gesicht, sich einem Verfassungsauftrag durch Nichthandeln zu entziehen, in der vagen und - wie die Diskussionen in jüngerer Zeit zeigen⁷⁷ - auch unbegründeten Hoffnung, dieser werde der Vergessenheit anheimfallen. Der Staat befindet sich hier in der Defensive. Er sollte sich aus dieser lösen und neue, kreative An-

⁷² Vgl. etwa zuletzt die Antworten der CDU/FDP-Landesregierung auf Kleine Anfragen von Abgeordneten der SPD und Grünen (LT-Drs. 16/3684 und 16/3652) und die Einschätzung von Ministerpräsident Weil im epd Gespräch am 19.3.2015, veröffentlicht unter www.landeskirche-hannovers.de/evika-de/presse-und-medien/nachrichten/2015/03/2015_03_06_2: "eine Phantom-Diskussion, die jedes Jahr wie das Ungeheuer aus dem Loch Ness auftaucht".

⁷³ Ja: 9; Nein: 99; Enthaltung: 5; veröffentlicht unter: www.djt.de/fileadmin/downloads/68/68_djt_beschluesse.pdf.

⁷⁴ So Isensee, Staatsleistungen an die Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: List/Pirson, Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Bd. 1, 1994, S. 1017.

⁷⁵ Nach Dröge, a.a.O., S. 2, könnten sich die Entschädigungszahlungen bundesweit auf etwa 8,5 Mrd. EUR und für Niedersachsen auf etwa 724 Mio. EUR belaufen.

⁷⁶ Vgl. Droege, a.a.O., S. 4; Isensee, a.a.O., S. 1017.

⁷⁷ Vgl. nur Gesetzentwurf der Abgeordneten Raju Sharma, Jan Korte, Petra Pau, Jens Petermann, Frank Tempel, Halina Wawzyniak und der Fraktion DIE LINKE, Entwurf eines Gesetzes über die Grundsätze zur Ablösung der Staatsleistungen an Religionsgesellschaften (Staatsleistungsablösegesetz – StAbLG), BT-Drs. 17/8791, und www.humanistische-union.de/nc/aktuelles/aktuelles_detail/back/aktuelles/article/staatsleistungen-an-die-kirchen-sind-einzustellen/.

sätze einer Ablösung der Staatsleistungen erarbeiten. Die seit Jahrzehnten funktionierende kooperative Zusammenarbeit bietet hierfür ein Vorbild und auch eine gute Grundlage. Für die Ablösung der Staatsleistungen konstatiert der ehemalige Osnabrücker Kirchen- und Staatsrechtslehrer Michael Droege zu Recht: "Es ist an der Zeit für ein neues Loccum."⁷⁸

IV. Bilanz und Ausblick

Denn - und das ist das zwingende Fazit meines Rückblicks - die Idee von Loccum lebt. Sie ist im Text und im Geist des Vertrages verwurzelt, seither gelebte Wirklichkeit geworden und hat von ihrer Überzeugungskraft bis zum heutigen Tage nichts eingebüßt. Der Mechanismus von Trennung und Kooperation, von Unabhängigkeit und Verpflichtung, von Geben und Nehmen ist grundlegend für die gute und für die Menschen segensreiche Zusammenarbeit zwischen dem Land und den evangelischen Kirchen in der Vergangenheit und in der Zukunft. Der im Loccumer Vertrag niedergelegte Regelungsmechanismus könnte auch für den Umgang des Staates mit anderen Religionsgemeinschaften und künftige Staatskirchenverträge wegweisend sein. Im Übrigen wünsche ich mir von den evangelischen Kirchen in Anwendung der Loccumer Formel und des darin enthaltenen Öffentlichkeitsauftrags auch weiterhin eine klare Sprache und ein deutliches Votum, wenn es um Missstände in der Gesellschaft und die Not von Menschen, um die Würde von Behinderten und Mitgliedern von Minderheiten, um das Flüchtlingseleid in dieser Welt oder - ganz besonders - bei Fragen von Krieg und Frieden geht.

⁷⁸ Droege, a.a.O., S. 6.