

50 Jahre Staatsvertrag: Ein Grund zum Feiern?

Rundes Jubiläum: Seit 50 Jahren setzt sich der Humanistische Landesverband Niedersachsen für die Interessen konfessionsfreier Menschen ein. Grundlage für die gesellschaftspolitischen Tätigkeiten ist der 1970 vom Niedersächsische Kultusministerium unterzeichnete Staatsvertrag. Wir sprachen mit Dr. Thomas Heinrichs, Jurist und Präsident der Humanistischen Akademie Deutschlands, über das historische Ereignis und seine Auswirkungen bis heute.

Thomas, kann man sagen, dass das Land den Verband damit beauftragt hat, die konfessionsfreien Menschen in Niedersachsen zu betreuen und deren Interessen zu vertreten?

Das kann man so sagen. In dem Staatsvertrag steht ja ausdrücklich drin, dass der HVD „keiner Religions- und Weltanschauungsgemeinschaft angehörige Personen betreuen“ darf. Soweit das bedeutet, dass ihr diese Personen ansprechen und ihnen weltanschauliche Angebote machen dürft, ist das eine Selbstverständlichkeit. Dafür hätte es keines Staatsvertrages bedurft.

Ein Staatsvertrag regelt nicht das Verhältnis einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft zu den Bürgern des Bundeslandes, sondern er regelt das Verhältnis der öffentlich-rechtlichen Körperschaft zum Land selbst. Die Aussage, dass ihr „keiner Religions- und Weltanschauungsgemeinschaft angehörige Personen betreuen“ sollt, sagt also etwas über euer Verhältnis zum Land Niedersachsen aus. Man muss diese Regelung daher ihrem Sinn und Zweck nach so verstehen, dass das Land euch von Staats wegen als Betreuer für die Konfessionsfreien einsetzt und damit euch als deren Interessenvertreter gegenüber dem Land institutionalisiert hat. Ihr seid also durch diesen Staatsvertrag für das Land Niedersachsen der offizielle Ansprechpartner, wenn es um die Interessen der Konfessionsfreien geht.

Vor 50 Jahren waren über 95 Prozent der Bevölkerung noch kirchlich gebunden, heute ist etwa ein Drittel überhaupt nicht mehr religiös orientiert. Ist die Aufgabe

des Verbandes damit nicht sehr viel stärker gewachsen? Und somit auch seine Berücksichtigung bei öffentlichen Belangen, wie beispielsweise bei der Seelsorge und auch bei der finanziellen Unterstützung durch das Land Niedersachsen?

Das muss man so sagen. Die Zahl der Konfessionsfreien war, als der Staatsvertrag damals abgeschlossen wurde, marginal. Heute befinden wir uns dagegen in einem Prozess, der dazu führen wird, dass es demnächst mehr konfessionsfreie als religiös- oder weltanschaulich gebundene Personen geben wird. In einigen Großstädten, wie zum Beispiel in Berlin, ist das heute schon der Fall.

Die politische Entwicklung hinkt dem hinterher. Noch sieht die Politik vor allem die Kirchen als Ansprechpartner an, wenn es um wertorientierte gesellschaftliche Debatten geht, wenn es um die moralische Erziehung der Heranwachsenden geht – oder auch wenn es um zivilgesellschaftliche Übernahme von staatlich garantierten Sozialleistungen, wie zum Beispiel bei der Kindererziehung oder in der Alten- und Krankenpflege geht. Damit ignoriert die Politik die religiöse Pluralität in unserem Land und sie ignoriert, dass ein konstant wachsender Teil der Bevölkerung überhaupt nicht mehr religiös ist.

Aufgrund der staatsvertraglichen Regelung ist es in Niedersachsen so, dass das Land dafür Sorge tragen muss, dass der HVD Niedersachsen in allen von den Kirchen übernommenen, zivilgesellschaftlichen Funktionen eintritt, und dort gemäß dem Prozentsatz der Konfessionsfreien im Land, präsent ist. Die Konfessionsfreien haben aufgrund ihrer negativen Religionsfreiheit ein Recht darauf, dass ihre religionsfreie moralische Orientierung beachtet wird und sie nicht religiös geprägte Angebote erhalten. Nach dem Staatsvertrag ist es Aufgabe des Verbandes, diese Interessen zu vertreten und solche Angebote zu organisieren.

Das Land ist dabei auch verpflichtet, den Verband finanziell so auszustatten, dass er diese Aufgaben leisten kann. Das Land muss auch dafür Sorge tragen, dass der Verband in allen staatlichen Einrichtungen, in denen die Kirchen präsent sind, gleichberechtigt vertreten ist, und dort für die Interessen der Konfessionsfreien eintreten kann.

Nun werden sich einige sicherlich fragen, wieso das Land Niedersachsen dem Verband die Kosten der Betreuung Konfessionsfreier finanzieren soll. Müsste der Verband, wenn er Menschen vertritt, die ihm nahestehen, die Kosten dafür nicht aus eigenen Mitteln aufbringen?

Nein, muss er nicht. Um das zu erklären, muss man etwas weiter ausholen. Es gibt, wenn man auf die weltanschauliche Positionierung der Menschen schaut, zwei Gruppen. Die einen vertreten ganz bewusst eine Weltanschauung und organisieren sich in Weltanschauungsgemeinschaften. Solche Weltanschauungen sind entweder religiös, wie zum Beispiel bei den Christen, Juden oder Muslimen oder profan, wie beispielsweise bei den Humanisten. Die anderen haben zwar, wie alle Menschen, eine spontane Weltanschauung, machen sich das aber häufig nicht wirklich bewusst und haben auch kein Bedürfnis, sich in Weltanschauungsgemeinschaften zu organisieren. Dies ist die im Staatsvertrag angesprochene Gruppe der Personen, die keiner Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft angehören, die Gruppe der Konfessionsfreien. Der Verband kann aus eigenen Mitteln, die seine Mitglieder zahlen, nicht Personen betreuen, die bei ihm gar nicht Mitglied sind und dies auch nicht sein wollen. Dies ist ja auch ihr gutes Recht, niemand ist verpflichtet, sich weltanschaulich zu organisieren, sei es religiös oder profan. Dennoch haben auch diese Leute Anspruch darauf, dass ihre weltanschaulichen Interessen vertreten werden und ihnen ihrer negativen Weltanschauung entsprechende soziale Angebote gemacht werden. Die Aufgabe dafür zu sorgen, hat das Land Niedersachsen durch den Staatsvertrag dem Humanistischen Verband Niedersachsen übertragen. Da ist es klar, dass das auch vom Land finanziert werden muss.

Wie mag es dazu gekommen sein, dass das Land Niedersachsen diese Aufgabe dem Humanistischen Verband übertragen hat?

Das ist eine interessante Frage. Es würde sich sicher lohnen, das einmal historisch zu erforschen. Meine Vermutung wäre, dass man damals – wohl zu Recht – davon ausgegangen ist, dass die spontane Weltanschauung vieler Konfessionsfreier in Deutschland profan und humanistisch orientiert ist. Da die Konfessionsfreien nicht organisiert sind, kann man sie als Gruppe nicht direkt ansprechen. Man benötigt also

eine Organisation, die sich für sie einsetzt. Bei dieser Konstellation bietet sich eine humanistische Weltanschauungsgemeinschaft als Vertreter an. Zum anderen würde ich vermuten, dass das Land auch eine humanistisch orientierte Betreuung der Konfessionsfreien wünschte – und wohl immer noch wünscht. Denn für unser Zusammenleben ist es wesentlich, dass unsere Gesellschaft auf humanistischen Grundwerten beruht und nicht auf Rassismus und Menschenfeindlichkeit.

Der Staatsvertrag garantiert dem HVD Niedersachsen, dass an öffentlichen Schulen ein dem Religionsunterricht gleichberechtigter, religionskundlicher Unterricht erteilt wird. In einem Zusatzvertrag aus dem Jahre 1992 hat der HVD Niedersachsen zugestimmt, dass dieser religionskundliche Unterricht im Fach Werte und Normen aufgeht. Dieses ist laut Zusatzvertrag ein Fach, in dem „religionskundliche Kenntnis, das Verständnis für die in der Gesellschaft wirksamen Wertvorstellungen und Normen und der Zugang zu philosophischen, weltanschaulichen und religiösen Fragen“ vermittelt werden müssen. Dürfen hier überhaupt religiöse Fragen behandelt werden, wenn das Fach doch bekenntnis- und wertneutral sein soll?

Erstens ist es in dem Zusatzvertrag so verabredet worden und darf also so gemacht werden. Wenn der HVD Niedersachsen das nicht gewollt hätte, hätte er etwas anderes vereinbaren müssen.

Zweitens können „religiöse Fragen“ auch bekenntnisneutral thematisiert werden. Bekenntnisneutral heißt ja nur: nicht aus evangelischer, jüdischer, katholischer, muslimischer und so weiter Glaubensperspektive, sondern in einer religionswissenschaftlichen Weise. Man darf diese Fragen also so thematisieren, dass man sagt: In Religionen stellen sich diese und jene Fragen, und die unterschiedlichen Religionen beantworten sie so oder so. Das ist bekenntnisneutral. Wenn man das jetzt auch noch weiter fasst und vermittelt, dass man diese Fragen auch außerhalb eines religiösen Diskurses formulieren und beantworten kann, und hierfür dann auch Beispiele benennt, dann wäre es auch wertneutral.

In der Praxis wird das Fach oft von Philosophielehrkräften unterrichtet, diese bilden Referendare in Werte und Normen aus – kurz: Das Fach wird als reines

Philosophiefach praktisch umgesetzt. Das Kultusministerium billigt diese Praxis. Ist das legitim?

Da kommen wir jetzt zu dem grundlegenden Problem, welches sich aus humanistisch-weltanschaulicher Perspektive bei diesem Fach stellt. Dieses Fach ist eindeutig kein Weltanschauungsunterricht, also kein Unterricht in humanistischer Weltanschauung wie er zum Beispiel in Berlin mit dem Lebenskundeunterricht erteilt wird, und der insofern gleichwertig zu einem Religionsunterricht wäre, sondern ein religions- und weltanschauungsneutraler Unterricht.

Laut Staatsvertrag ist es ein „religionskundlicher Unterricht“, und laut der Zusatzvereinbarung wird der Gegenstand dieses Unterrichts nochmal erweitert auf Fragen der in der Gesellschaft wirksamen Wertvorstellungen und Normen, und soll ganz allgemein Zugang zu philosophischen, weltanschaulichen und religiösen Fragen vermitteln. Humanismus als Weltanschauung wird darin nicht unterrichtet.

Die Frage ist, wieso die freireligiöse Landesgemeinschaft Niedersachsen 1970 einen Vertrag abgeschlossen hat, der zwar vorsieht, dass Konfessionsfreie einen alternativen Unterricht zum Religionsunterricht erhalten, in dem aber überhaupt nicht geregelt ist, ob und wenn ja wie die Mitglieder der eigenen Weltanschauungsgemeinschaft in der Schule einen weltanschaulichen Unterricht erhalten. Das ist doch irgendwie seltsam. Man kümmert sich um Leute, die gar nicht Mitglieder sind, mehr als um die eigenen Mitglieder.

Das muss man aus der Geschichte der Verbände heraus wohl so verstehen, dass sich damals die eigene Weltanschauung in Kirchenkritik erschöpft hat und man der Auffassung war, wenn nur die Religionen raus sind, wird der Staat die Dinge schon ordentlich regeln – eine Position, die in der säkularen Szene ja heute noch vertreten wird. Das ist aus weltanschaulicher Perspektive allerdings eine Form von Selbstaufgabe.

Nun hat man das halt 1970 so vereinbart und man kann heute nur darüber reden, ob denn nicht unabhängig von dieser Vereinbarung ein Anspruch darauf besteht, dass auch ein weltanschaulicher Lebenskundeunterricht gleichwertig wie der Religionsunterricht bei entsprechendem Bedarf angeboten werden muss.

Bei der benannten Aufgabenstellung kann das Fach nichts anderes sein als eine Mischung aus Religionswissenschaft und Philosophie – wobei nach der grundsätzlichen Aufgabenstellung dieses Faches klar ist, dass hier nicht Philosophiegeschichte gelehrt wird, sondern dass der Unterricht praxisbezogen sein muss und der Vermittlung von Werten und Normen und der Vermittlung religiös- und weltanschaulicher Toleranz dient.

Im Staatsvertrag ist auch festgehalten, dass das Land dafür Sorge zu tragen hat, die „Erziehungsberechtigten auf die in Betracht kommenden Unterrichtsveranstaltungen regelmäßig“ hinzuweisen. Wie genau müsste das Land seiner Informationspflicht nachkommen?

In der gleichen Art und Weise, wie es auf den Religionsunterricht hinweist. Und wahrscheinlich wird auf den Religionsunterricht nicht „hingewiesen“, denn die Mitglieder der Religionen sind ja verpflichtet, daran teilzunehmen. Die Schüler dürften einfach nach ihrer Konfession zugewiesen werden.

Und eben dies muss mit den Konfessionsfreien erfolgen. Diese müssen automatisch dem Fach Werte und Normen zugewiesen werden. Das sieht § 128 des Niedersächsischen Schulgesetzes vor. Werte und Normen ist ein Pflichtfach, wenn das Fach eingerichtet ist. Es ist automatisch von der Schule ab der fünften Klasse einzurichten, wenn zwölf Schüler zur Teilnahme verpflichtet sind. Da es heute ja wohl mit Sicherheit an jeder Schule Niedersachsens zwölf konfessionsfreie Schüler gibt, ist Wert und Normen überall ab der fünften Klasse als Pflichtfach einzurichten. Da braucht man keine Hinweispflicht.

Es sieht ein wenig so aus, als würde das Land davon ausgehen, dass die Schulen darin frei wären, so ein Fach einzurichten. Das wird man aber bezweifeln müssen. Aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz heraus, auf den im Staatsvertrag verwiesen wird, wird die Schule das Fach in jeder Jahrgangsstufe einrichten müssen, wenn zwölf Eltern pro Jahrgangsstufe dies fordern. Auf diese Möglichkeit müsste die Schule die Eltern hinweisen. Wenn der Staatsvertrag vorsieht, dass dies „regelmäßig“ passiert, müsste es zum Anfang jeden Schuljahres passieren.

Dies geschieht jedoch in den wenigsten Schulen. Begeht das Land hier nicht einen Vertragsbruch?

Wenn das so ist, kommt das Land seiner vertraglichen Pflicht nicht ausreichend nach. Dann muss man es dazu auffordern und dies eventuell rechtlich durchsetzen.

Dürfte das Land Niedersachsen den Werte-und-Normen-Unterricht auflösen und in einen Religionsunterricht für alle umwandeln?

Nein. Erstens, weil ein Religionsunterricht für alle verfassungsrechtlich gar nicht zulässig ist. Der Religionsunterricht ist nach Artikel 7 Absatz 3 des Grundgesetzes eindeutig ein Fach in einem bestimmten religiösen Bekenntnis. Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hierzu ist eindeutig*. Man kann daher noch nicht einmal die religiösen Schüler in einem Unterricht zusammenfassen. Das entsprechende in Hamburg praktizierte Modell ist verfassungswidrig. Erst recht könnte man nicht konfessionsfreie Schüler zur Teilnahme an einen Religionsunterricht verpflichten.

Zweitens, weil auch ein solcher Religionsunterricht für alle ein Unterricht in Religionen, in unterschiedlichen Formen des Glaubens wäre und nicht der im Staatsvertrag vorgesehene und durch die Zusatzvereinbarung konkretisierte, religiös und weltanschaulich neutrale, religionskundliche Unterricht mit philosophischem Schwerpunkt. Die Auflösung des Faches Werte und Normen würde eindeutig gegen die vertraglichen Regelungen, die das Land mit dem HVD Niedersachsen getroffen hat, verstoßen. Eine solche Auflösung des Faches ginge nur mit Zustimmung des Verbandes.

Allerhöchstens könnte man einen solchen Unterricht neben dem Fach Werte und Normen für die religiösen Schüler einrichten. Und solange dagegen wie in Hamburg niemand klagt, gilt der alte Spruch: Wo kein Kläger, da kein Richter. Man macht dann einfach, auch wenn es verfassungswidrig ist.

*vgl. hierzu Thomas Heinrichs: Ethikunterricht, Lebenskundeunterricht, Religionsunterricht. Moralische Erziehung an der Schule im rechtlichen und sozialen Wandel, in ders. Religion und Weltanschauung im Recht, 2017 Alibri Verlag, S. 174ff

In der Zusatzvereinbarung von 1992 steht unter Punkt 6, dass das Kultusministerium darauf hinwirken wird, dass eine geordnete wissenschaftliche Lehrerausbildung für das Fach Werte und Normen konzipiert und verwirklicht wird. Gibt es die Möglichkeit, dies jetzt verstärkt einzufordern?

Man kann immer fordern, dass in dem Ausmaß, in dem Lehrer für Werte und Normen benötigt werden, auch Ausbildungskapazitäten bereitgestellt werden müssen. Es sollte inzwischen nicht mehr der Fall sein, dass Lehrer ohne eine entsprechende wissenschaftliche Ausbildung dieses Fach unterrichten.

Was die Inhalte der Ausbildung angeht, so stellt die Zusatzvereinbarung unter Punkt 6 klar, dass Religionswissenschaften und Philosophie zu gleichen Anteilen die Bezugswissenschaften für das Fach sind und dass geeignete Teilbereiche der Sozialwissenschaften zur Ausbildung hinzugehören. Sollte die Ausbildung diesen Anforderungen nicht entsprechen, so kann der Verband vom Land Niedersachsen verlangen, dass dies geändert wird.

In § 4 des Staatsvertrages steht eine sehr weich gehaltene Formulierung zur Einräumung von „angemessenen“ Sendezeiten in öffentlich-rechtlichen Medien und zur „angemessenen“ Vertretung unserer Interessen bei der Programmgestaltung. Wir haben derzeit eine Sendezeit von vier Mal 15 Minuten im Jahr. Im Rundfunkrat sind wir nicht vertreten. Können wir auf Grundlage dieser Regelung weitere Sendezeiten und einen Sitz im Rundfunkrat verlangen?

§ 4 des Staatsvertrages regelt nicht unmittelbar die Verpflichtung, dem HVD Niedersachsen Sendezeiten einzuräumen oder seine Interessen bei der Programmgestaltung zu berücksichtigen. Vielmehr sieht er lediglich vor, dass das Land dafür Sorge trägt, dass die Satzung der Rundfunkanstalten entsprechende Regelungen enthält. Was man also verlangen kann, ist, dass in den rechtlichen Regelungen zum Rundfunk die genannten Möglichkeiten verankert werden.

Hinsichtlich der Sendezeiten sieht der Rundfunkstaatsvertrag in § 15 Absatz 2 angemessene Sendezeiten für die Kirchen und die jüdische Gemeinde vor. Der HVD Niedersachsen muss hier ebenfalls erwähnt werden. Das Land ist nach dem Staatsvertrag verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass dies geschieht.

Was im Einzelfall angemessen ist, muss anhand der gesellschaftlichen Bedeutung der betroffenen Gruppen bestimmt werden. In Niedersachsen sind derzeit ca. 50 Prozent der Bevölkerung protestantisch, rund 20 Prozent katholisch, etwa fünf Prozent muslimisch. Es verbleiben gut 25 Prozent Konfessionsfreie. Da der Verband diese mit vertritt, wird man ihm halb so viel Sendezeiten einräumen müssen, wie der evangelischen Kirche. Das dürften ungefähr 15 Minuten Sendezeit pro Woche sein. Auch hinsichtlich der Programmgestaltung ist die vorgesehene Verankerung der Rechte des HVD Niedersachsen in den Regelungen zum Rundfunk, so wie ich das sehe, bislang nicht passiert. Einfluss auf die Programmgestaltung kann man nehmen, wenn man im Rundfunkrat sitzt. Nach § 18 des Rundfunkstaatsvertrages gehört es zu den Aufgaben des Rundfunkrates, die Vielfalt der Gesellschaft zu repräsentieren und die Programmanforderungen zu überwachen. Zu den Programmanforderungen gehört nach § 8 des Rundfunkstaatsvertrages, dass die weltanschaulichen Kräfte und Gruppen aus dem Sendegebiet angemessen zu Wort kommen.

Also müsste der HVD Niedersachsen einen Sitz im Rundfunkrat haben, um dort die Interessen der Humanisten und Konfessionsfreien einbringen und die Programmgestaltung entsprechend überwachen zu können. Der Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk sieht das nicht vor. Jedoch sind die Kirchen und die jüdische Gemeinde vertreten (§ 17, Nr. 2 und 3). Der Rundfunkstaatsvertrag muss an dieser Stelle geändert werden und es muss in § 17 dieses Vertrages ein Absatz aufgenommen werden, nachdem auch der HVD Niedersachsen einen Sitz im Rundfunkrat hat.

Der HVD hat aufgrund des Staatsvertrages mit dem Land Niedersachsen, das Recht zu verlangen, dass der Rundfunkstaatsvertrag entsprechend geändert wird. Das hätte man längst fordern müssen. Das Land hat seine Verpflichtung aus dem Staatsvertrag anscheinend irgendwann vergessen. Gemäß dem, was dann in dem Staatsvertrag aufgenommen wird, ergeben sich die weiteren Rechte des Verbandes.