



Anna Körs

„Contract Governance“ religiöser Diversität in Hamburg und ihre Ambivalenzen

Der Beitrag befasst sich mit den bundesweit erstmals im Jahr 2012 geschlossenen Verträgen zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und drei muslimischen Religionsgemeinschaften sowie der Alevitischen Gemeinde als einer Form der „Contract Governance“ religiöser Diversität. Argumentiert wird, dass die Verträge das Produkt dynamischer und komplexer lokaler und (trans-)nationaler Prozesse sind und einen wesentlichen Beitrag zur gleichberechtigten Teilhabe religiöser Minderheiten leisten. Gleichzeitig bleiben sie in ihrer Wirkung als vertragliches Steuerungsinstrument, gemessen an der komplexen Realität des (nicht-)religiösen und weltanschaulichen Lebens in pluralen Gesellschaften, begrenzt und produzieren weiteren Aushandlungs- und Steuerungsbedarf. Damit verweisen sie allgemein auf eine zunehmende öffentliche Bedeutung von Religion in pluralen Gesellschaften und einen steigenden Kenntnisbedarf im noch jungen Politik- und Forschungsfeld der lokalen Religionspolitik.

Governance religiöser Diversität in Deutschland ist maßgeblich geprägt durch das deutsche Staatskirchenrecht (auch Religionsverfassungsrecht), das die Trennung von Staat und Religion etabliert und gleichzeitig vielfältige Formen der Kooperation vorsieht – und das angesichts gesellschaftlicher Veränderungen vor der Herausforderung steht, auch nichtchristliche Religionsgemeinschaften zu integrieren, um gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen. Entsprechende religionspolitische Aushandlungsprozesse finden – neben der übergeordneten Bundesebene – in vielfältiger Weise auf subnationaler Ebene in den für Religionsangelegenheiten maßgeblich zuständigen Ländern sowie „vor Ort“ in den Kommunen und Städten statt. Dazu haben

sich unterschiedliche Kooperationsformen entwickelt, die von weicheren Formen („soft governance“), wie etwa runden Tischen als staatlich-interreligiöse Dialogformate, bis zu rechtlichen Regelungen („hard governance“), etwa in Form von Vereinbarungen, Verträgen oder Staatsverträgen, reichen (Körs 2018; Körs/Nagel 2018).

Staatsverträge dienen dabei als zentrales Instrument zur Regelung und Konkretisierung des komplexen Verhältnisses zwischen Staat und Religionsgemeinschaften und insbesondere von „gemeinsamen Angelegenheiten“ (res mixtae), wie zum Beispiel des konfessionellen Religionsunterrichts an staatlichen Schulen. Während sich die Staatsverträge mit den christlichen Kirchen und den jüdischen



Abb. 1: Stadtansicht Hamburg mit Nikolai/Elbphilharmonie (Foto: Körs)

Gemeinden in gut funktionierenden und seit Langem etablierten Bahnen bewegen, sind Verträge mit Muslimen bisher nur in zwei Bundesländern umgesetzt worden. In Deutschland wurden solche Verträge erstmals 2012 im Stadtstaat Hamburg (und ein Jahr später im Stadtstaat Bremen) mit drei muslimischen Dachverbänden – der SCHURA Hamburg (Rat der islamischen Gemeinschaften in Hamburg), dem DITIB-Landesverband Hamburg (Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion) und dem Verband der Islamischen Kulturzentren (VIKZ) – sowie parallel mit der Alevitischen Gemeinde Deutschland e. V. – geschlossen.

Diese Verträge wurden mit ersten Gesprächen 2006 von der CDU initiiert, über zwei Regierungswechsel hinweg verhandelt und 2012 vom SPD-regierten Senat unterzeichnet sowie von der Hamburgischen Bürgerschaft mit Zustimmung der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke sowie eines Teils der CDU-Abgeordneten angenommen. Darin enthalten sind Regelungen zu Feiertagen, Bildung, Rundfunk, Bestattungen, Seelsorge und anderen relevanten Aspekten. Vorangegangen war die Anerkennung der drei muslimischen Vertragspartner als Religionsgemeinschaften im Sinne des Grundgesetzes durch gutachterliche Prüfungen, während die alevitische Gemeinde bereits in mehreren Bundesländern als Religionsgemeinschaft anerkannt war. Nur wenige Jahre zuvor hatte die Stadt Hamburg im Jahr 2005 Staatsverträge mit der evangelischen und katholischen Kirche geschlossen, 2007 folgte ein vergleichbarer Staatsvertrag mit der jüdischen Gemeinde. Während solcherart Staatsverträge in der Regel mit Körperschaften des öffentlichen Rechts geschlossen werden, enthält der letzte Artikel der Hamburger Verträge mit den muslimischen und alevitischen Religionsgemeinschaften die Erklärung, dass der Körperschaftsstatus angestrebt wird und hierzu sowie zur weiteren Vertragsgestaltung nach zehn Jahren Gespräche zwischen den Vertragsparteien aufgenommen werden. Entsprechend wurde im Jahr 2022 ein umfängliches und noch andauerndes Verhandlungsverfahren begonnen (s. hierzu Drs. 22/10400; Drs. Nr. 22/69; Drs. Nr. 22/68). Auch in anderen Bundesländern gab es Verhandlungen über ähnliche Verträge, die aber (bisher) nicht zum Abschluss kamen.

Die Verträge in Hamburg stellen insofern ein Novum dar, als mit ihnen erstmals der Versuch unternommen wurde, den Islam und das Alevitentum in das deutsche Religionsverfassungsrecht und damit stärker in die Gesellschaft zu integrieren. Sie sind damit ein interessanter Fall auch für die allgemeinere Diskussion – die im Folgenden nur skizziert werden kann (s. ausführlich Körs 2019) –, inwieweit sie ein innovatives lokales Steuerungsinstrument darstellen bzw. auch durch (trans-)nationale Entwicklungen geprägt sind und inwieweit durch sie die beabsichtigte Integration religiöser Minderheiten erreicht wird.

„Contract Governance“ als Produkt lokaler und (trans-)nationaler Prozesse

Betrachtet man zur ersten Frage – nach ihrer lokalspezifischen versus (trans-)nationalen Prägung – die Verträge in zeitlicher Perspektive, wird deutlich, wie lokale und (trans-)nationale Prozesse verwoben sind und wie im zeitlichen Verlauf insbesondere die lokale Pragmatik der Initiierungs- und Verhandlungsphase von den nationalen Rahmenbedingungen und transnationalen Entwicklungen nach Vertragsabschluss in der Realisierungsphase eingeholt wird. Damit finden sich Anhaltspunkte für beide Perspektiven, und die Hamburger Verträge sind als das Resultat sowohl komplexer lokaler als auch zugleich (trans-)nationaler Prozesse zu verstehen.

Die **Initiierungsphase** (2001–2007) war einerseits stark von lokalen Faktoren geprägt: konkreten Regelungsbedarfen, wie insbesondere die Mitwirkung am hamburg-spezifischen Modell eines religions-kooperativen „Religionsunterrichts für alle“, die frühe Institutionalisierung der muslimischen Verbände mit etwa der Gründung der bundesweit ersten SCHURA in Hamburg, sowie die nur wenige Jahre zuvor geschlossenen Staatsverträge mit der evangelischen und katholischen Kirche sowie der jüdischen Gemeinde in Hamburg. Diese und andere begünstigenden Faktoren, verbunden mit diversitätspositiven Narrativen in Hamburg – etwa als „Hauptstadt des interreligiösen Dialogs“ –, sind einerseits Ausdruck einer starken lokalspezifischen Prägung der Verträge. Andererseits waren die Verträge und die mit ihnen verfolgten integrationspolitischen Intentionen eine Reaktion auf nationale und globale Entwicklungen, und ihre Initiierung fiel in die Zeit nach 9/11, als die Deutsche Islamkonferenz 2006 auf nationaler Ebene gegründet wurde und die allgemein von einem religionspolitischen wie religionsrechtlichen Multikulturalismus geprägt war (Kolb 2018).



Abb. 2: Centrum-Moschee Hamburg als eine der wenigen von außen erkennbaren Moscheen (Foto: Körs)

Korrespondierend mit einem insofern religionsfreundlichen Klima wurden in der **Verhandlungsphase** (2008–2012) Fra-



gen und Einwände insbesondere zu Vertragspartnern, ihrer rechtlichen Stellung und ihren transnationalen Verflechtungen pragmatisch und im Sinne der Schaffung eines „Hamburger Islam“ (Haddad 2017) diskutiert. Demgegenüber wurden in der **Realisierungsphase** (seit 2013) eben diese Flanken zum Problem, und die Verträge wurden sowohl auf lokaler als auch nationaler Ebene grundsätzlich infrage gestellt. So wurde etwa im Zuge der Debatten über die Politik der Türkei der DITIB-Verband wegen seiner Abhängigkeit vom türkischen Staat, Spionageverdachts und antidemokratischer Äußerungen bundesweit scharf kritisiert. Auch das Islamische Zentrum Hamburg (IZH), eine Mitgliedsgemeinde des Vertragspartners SCHURA, geriet insbesondere für die Teilnahme an der antisemitischen „al-Quds-Demonstration“ in Berlin in die Kritik und wird vom Verfassungsschutz als extremistische und vom iranischen Regime gesteuerte Einrichtung eingestuft. In Hamburg forderten daraufhin die Oppositionsparteien die Kündigung oder Aussetzung der Verträge, während die Regierungsparteien sie weiterhin unterstützten, auch mit dem Argument, dass die Verträge – gerade indem sie auf dem Spiel stehen – selbst als Instrument der Konfliktregulierung dienen. Dies funktionierte in Hamburg insofern, als der Vorstand des Hamburger Landesverbands DITIB sich den Forderungen des DITIB-Bundesvorstands nach mehr Einfluss durch Satzungsänderungen und personellen Veränderungen widersetzen konnte. Das IZH ist nach zunehmendem Druck und einem Prozess der Auseinandersetzung seit November 2022 nicht mehr Mitglied der SCHURA (s. hierzu auch kritisch Drs. Nr. 22/69).

Deutlich wird: Die Hamburger Verträge sind als „Contract Governance“ religiöser Diversität lokal geprägt und wirksam und zugleich (trans-)national verwoben. Dabei spiegeln sie einerseits den nationalen Rahmen und die Politik der Integration des Islam in das deutsche Staatskirchenrecht und stellen insofern keinen innovativen lokalistischen Ansatz dar. Andererseits wurden solcherart Verträge nicht nur gerade aufgrund lokaler Besonderheiten erstmals in Hamburg geschlossen und sind prägend für den Umgang mit religiöser Diversität vor Ort. Darüber hinaus zeigen sie allgemein, dass die lokale Ebene eine wichtige Rolle spielt und Impulsgeber für die Entwicklung religiöser Diversitätspolitik sein kann (Körs 2021), worauf auch die (Wiederaufnahme von) Verhandlungen zu ähnlichen Verträgen in anderen Bundesländern, wie in Rheinland-Pfalz oder in Schleswig-Holstein, hindeuten.

„Contract Governance“ zwischen Integration, Vereinheitlichung und Ausgrenzung

Inwieweit befördern die Verträge nun die angestrebte Integration religiöser Minderheiten? Auch hier sind die Befunde ambivalent. Einerseits hat man mit den Verträgen ein gebündeltes Vertragswerk mit einer Vielzahl von Regelungen

zu relevanten Bereichen geschaffen, mit deren Umsetzung wesentliche Fortschritte zur gleichberechtigten Teilhabe von muslimischen und alevitischen Religionsgemeinschaften in Hamburg erreicht wurden. Damit wurden zugleich Strukturen und Verbindlichkeiten geschaffen und gestärkt, die kooperatives Handeln nicht nur bezüglich der konkreten Vertragsinhalte sichern, sondern darüber hinaus Kooperationen in weiteren wichtigen Handlungsfeldern, wie etwa zur Stärkung der sozialen Integration, Antidiskriminierung und Prävention von religiös begründetem Extremismus, befördern (Drs. 22/10400).

Andererseits haben die Verträge und insbesondere Fragen der Repräsentation und Vertragspartner zu einer Dynamik durch Angleichung, Abgrenzung und Neupositionierung zunächst im innerislamischen Feld geführt. Denn erstens ist zwar ein Großteil der muslimischen Gemeinden in Hamburg in den drei beteiligten Verbänden organisiert, jedoch sind die in Hamburg lebenden Musliminnen und Muslime nur zu einem geringen Anteil mit den Gemeinden vor Ort verbunden und damit durch Verbände repräsentiert, wie es auch bundesweit der Fall ist (Pfundel et al. 2021).

Zweitens repräsentieren die Vertragspartner nicht die innerislamische Diversität, sondern beruhen auf (Selbst-) Selektion, Angleichung und Grenzziehungen. So etwa positionierte sich die alevitische Gemeinde nicht als islamisch, sondern als eigenständige Religionsgemeinschaft und führte gesonderte Gespräche, die zu einem eigenen Vertragsabschluss führten. Im Gegensatz dazu blieb die seit den 1950er Jahren in Hamburg ansässige Ahmadiyya Muslim Gemeinde (AMJ) – die sich als islamische Gemeinschaft versteht, von verschiedenen anderen muslimischen Gemeinschaften als solche aber nicht anerkannt wird – bei den Vertragsverhandlungen außen vor und erlangte in Hamburg ein Jahr nach den Vertragsabschlüssen den Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts.



Abb. 3: Gebetsraum einer Hamburger Moschee beim „Tag der offenen Moschee“ (Foto: Körs)

Drittens haben die Verträge darüber hinaus im religiösen Feld zur Ausgrenzung von Buddhisten, Hindus und Bahai geführt, die etwa seit den 1990er Jahren am Hamburger Modell des „Religionsunterrichts für alle“ ebenso betei-

licht waren, jedoch mangels eines eigenen Vertrags abgeschlossen wurden und mittlerweile wieder beratend beteiligt werden. Dies führte wiederum zu Prozessen ihrer strukturellen Anpassung und veranlasste einige buddhistische Vereine 2017 zur Gründung der „Buddhistischen Religionsgemeinschaft Hamburg e. V.“ (BRG) mit dem Ziel der rechtlichen Anerkennung als Religionsgemeinschaft und einem eigenen Vertragsabschluss, was bislang erfolglos blieb. Ebenso haben sich sieben säkulare Vereine organisiert und 2014 das „Säkulare Forum Hamburg“ (SF-HH) gegründet, das die Gleichbehandlung von religiösen und humanistischen Weltanschauungen anstrebt.

Viertens bleibt auch mit den Verträgen das „Zweiklassensystem der abgestuften Parität“ (Von Campenhausen/de Wall 2006, S. 129) zwischen den etablierten Kirchen (und der jüdischen Gemeinde) mit Körperschaftsstatus und allen anderen Religionsgemeinschaften bestehen.

Fünftens ist schließlich auch damit umzugehen, dass die Einstellungen der Bevölkerung gegenüber der rechtlichen Gleichstellung von Religionsgemeinschaften häufig deutlich restriktiver sind als eine eher liberal ausgerichtete Politik (Pollack et al. 2014) und auch die Verträge in Hamburg einer gesellschaftlichen Zustimmung bedürfen (Körs 2015).

Deutlich wird: Die Verträge leisten einen wesentlichen Beitrag zur gleichberechtigten Teilhabe religiöser Minderheiten und sind ein wichtiges Instrument religionspolitischen Handelns. Gleichzeitig bleiben sie in ihrer Wirkung als vertragliches Steuerungsinstrument gemessen an der komplexen Realität des (nicht-)religiösen und weltanschaulichen Lebens in pluralen Gesellschaften begrenzt. Diese Dynamiken und Ambivalenzen sind insofern nicht überraschend, als Integration immer auch mit Ausgrenzung einhergeht oder – produktiv gewendet – weiteren Aushandlungs- und Steuerungsbedarf produziert.

Schlussbemerkung

Damit stellt sich schließlich perspektivisch die Frage, inwieweit „Contract Governance“ und der zugrundeliegende religionspolitische Pluralismus auch in Zukunft überzeugend bleiben. Denn auch wenn das deutsche Staatskirchenrecht in der Lage ist, nichtchristliche Minderheiten zu integrieren, löst dies nicht das grundlegendere Legitimationsproblem – etwa des konfessionellen Religionsunterrichts, der Verträge und letztlich des Staatskirchenrechts –, das sich angesichts der fortschreitenden Prozesse der religiösen Pluralisierung und Säkularisierung in Zukunft noch verschärfen wird (Pollack/Rosta 2015). Dies berührt auch die breitere Debatte, welche Rolle das Recht bei der Steuerung religiöser Diversität spielt, wo seine Grenzen liegen und welche weiteren Governanceformen erforderlich bzw. erst noch zu entwickeln sind, um multireligiösen säkularen (Stadt-) Gesellschaften in ihrer Vielschichtigkeit und

ihren Verknüpfungen gerecht zu werden (s. auch Körs 2017). Dazu bedarf es gesellschaftlicher Diskurse zur religionspolitischen Ordnung Deutschlands sowie ihrer langfristigen Entwicklung und ggf. Neujustierung, ohne dass dies in einem parteipolitischen Wettbewerb aufgeht und zu einer kontraproduktiven Stärkung rechtspopulistischer Parteien auf Kosten religiöser Minderheiten führt. Damit stehen die Verträge exemplarisch für eine zunehmende öffentliche Bedeutung von Religion in pluralen Gesellschaften und verweisen zugleich auf einen steigenden Kenntnisbedarf im noch jungen Politik- und Forschungsfeld der lokalen Religionspolitik.



Dr. Anna Körs

Soziologin, wissenschaftliche Geschäftsführerin und Vizedirektorin an der Akademie der Weltreligionen, Universität Hamburg

Quellen:

- Drucksache 22/10400 vom 13.12.2022. Bericht des Senats über die Anwendung der Verträge.
- Drucksache Nr. 22/69 vom 06.07.2023. Protokoll der öffentlichen Sitzung des Verfassungs- und Bezirksausschusses.
- Drucksache Nr. 22/68 vom 25.05.2023. Protokoll der öffentlichen Sitzung des Verfassungs- und Bezirksausschusses.
- Haddad, L. (2017): Anerkennung und Widerstand – lokale islamische Identitätspraxis in Hamburg, Bielefeld.
- Kolb, H. (2018): Religionspolitischer Multikulturalismus in einem multikulturalismuskritischen Land: Deutschland und der Islam. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 12 (1), S. 155–172.
- Körs, A. (2015): Die Hamburger Staatsverträge mit Muslimen und Aleviten im Spiegel der Bevölkerungsmeinung. Zur Notwendigkeit gesellschaftlichen Dialogs. In: Dirim, İ./Gogolin, I./Knorr, D./Krüger-Potratz, M./Lengyel, D./Reich, H. H./Weiße, W. (Hrsg.): Impulse für die Migrationsgesellschaft: Bildung, Politik und Religion, Münster, S. 209–224.
- Körs, A. (2017): Die Pluralität der „Zwei Pluralismen“ in Deutschland – Konnotationen und Lokalisierungen. In: Berger, P. L./Steets, S./Weisse, W. (Hrsg.): Zwei Pluralismen. Positionen aus Sozialwissenschaft und Theologie zu religiöser Vielfalt und Säkularität, Münster, S. 159–178.
- Körs, A. (2018): Lokale Governance religiöser Diversität. Akteure, Felder, Formen und Wirkungen am Fallbeispiel Hamburg. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 20–29/2018, S. 34–40.
- Körs, A. (2019): Contract Governance of Religious Diversity in a German City-state and Its Ambivalences. In: Religion, State and Society, 47: 4–5, S. 456–473. DOI: 10.1080/09637494.2019.1682445.
- Körs, A. (2021): Stadt und Religionen. Religionspolitik, Religionsgemeinschaften, religiöse Räume. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 01/2021, S. 3–6.
- Körs, A./Nagel, A.–K. (2018): Local „Formulas of Peace“: Religious Diversity and State-Interfaith Governance in Germany. In: Social Compass 65 (3): S. 346–362. DOI: 10.1177/0037768618787240.
- Pfündel, K./Stichs, A./Tanis, K. (2021): Muslimisches Leben in Deutschland 2020. Studie im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz. Forschungsbericht 38 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg.
- Pollack, D./Friedrichs, N./Müller, O./Rosta, G./Yendell, A. (2014): Grenzen der Toleranz. Wahrnehmung und Akzeptanz religiöser Vielfalt in Europa, Wiesbaden.
- Pollack, D./Rosta, G. (2015): Religion in der Moderne. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt a. M./New York.
- Von Campenhausen, A. Freiherr/de Wall, H. (2006): Staatskirchenrecht. Eine systematische Darstellung des Religionsverfassungsrechts in Deutschland und Europa, München.