

Ulrich Willem

Reformbedarf und Reformfähigkeit der Religionspolitik in Deutschland

Einleitung

Die religiöse Landkarte der Bundesrepublik hat sich in den letzten Jahren erheblich verändert und wird sich weiter verändern. Die deutlich gestiegene Zahl der Konfessionslosen in der Folge von Entkirchlichung und Deutscher Vereinigung, Zu- bzw. Einwanderung sowie die wachsende Pluralisierung und Individualisierung von religiösen Orientierungen und Wertüberzeugungen haben die Bundesrepublik im Vergleich zu den 50er und 60er Jahren, als noch weit über 90% der Bevölkerung Mitglied einer der beiden großen christlichen Kirchen war, religiösen Pluralismus beschert. Je ein knappes Drittel der Bevölkerung ist Mitglied der evangelischen und der katholischen Kirche, ein weiteres knappes Drittel der Bevölkerung gehört inzwischen keiner Religionsgemeinschaft mehr an. Mit 3-4% der Bevölkerung bilden die Muslime inzwischen die drittgrößte religiöse Tradition, die allerdings durch vielfältige religiöse und nationale Unterschiede gekennzeichnet ist. Daneben existiert eine Vielzahl von kleineren alten und neuen Religionsgemeinschaften. Aber die religiöse Landkarte der Bundesrepublik hat sich nicht nur pluralisiert, sie ist auch sehr viel heterogener geworden. So sind z.B. in den westlichen Bundesländern noch ca. 33,5% der Bevölkerung Mitglied der evangelischen und ca. 38% Mitglied der katholischen Kirche, während es in den neuen Bundesländern nur noch ca. 21% bzw. ca. 5,5 % sind.¹ Auch die Muslime verteilen sich höchst ungleich über die Bundesrepublik. Hinzu kommen ältere Unterschiede zwischen Stadt und Land² oder den ehemals mehrheitlich protestantischen Bundesländern in Nord- und Ostdeutschland und den ehemals mehrheitlich katholischen Bundesländern in Süd-, Südwest- und Westdeutschland.

Eine Begleiterscheinung dieser religiösen Pluralisierung und Heterogenisierung bildet eine wachsende Zahl religiopolitischer und religionsrechtlicher Auseinandersetzungen: Staatlich angeordnete religiöse Symbole im öffentlichen Raum, Bezüge auf religiöse Traditionen in Verfassungstexten, Werteerziehung und Religi-

1 Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland, (Hg.), *Evangelische Kirche in Deutschland. Zahlen und Fakten zum kirchlichen Leben*, Hannover 2006, S. 8; Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, (Hg.), *Katholische Kirche in Deutschland. Statistische Daten 2004 (Arbeitshilfen, Nr. 1999)*, Bonn 2006, Anhang und eigene Berechnungen.

2 Vgl. Wolfgang Pittkowski, *Kirche im Stadt-Land-Gefälle. Arbeitspapier*, List 2004.

onsunterricht an Schulen, die Inanspruchnahme und Geltendmachung von Religionsfreiheit und religionsrechtlichen Optionen durch Muslime, die Verleihung des besonderen religionsrechtlichen Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an minoritäre Religionsgemeinschaften wie die Zeugen Jehovas und der Umgang mit neuen Religionen sind nur einige der umstrittenen Materien.

Die veränderte religiöse Landschaft und das gestiegene religionspolitische Konflikt niveau lassen Fragen nach dem Reformbedarf, den Reformoptionen und der Reformfähigkeit der religionspolitischen Verfassung der Bundesrepublik, also des Ensembles aus Religions(verfassungs)recht, Religionspolitik, den gängigen Verfahren des religionspolitischen Konflikt austrages und den religionspolitischen Mentalitäten von politischen Eliten wie Bevölkerung, entstehen: Stellt die geltende religionspolitische Verfassung ausreichende Ressourcen für die Hegung des gewachsenen religiösen Pluralismus und die resultierenden Konflikte bereit oder bedarf es mehr oder weniger grundlegender Änderungen? Anders gefragt: Handelt es sich bei den gegenwärtigen Konflikten um die vielleicht unvermeidlichen, letztlich aber unproblematischen Begleiterscheinungen einer bloßen Feinjustierung und Adaption eines grundsätzlich tragfähigen Religions(verfassungs-)rechts an und seiner Anwendung auf die deutlich gewandelten religiösen Verhältnisse oder signalisieren die Konflikte grundlegende Defizite der bisherigen religionspolitischen Ordnung und ihrer Implementation und dementsprechend größeren Änderungsbedarf? Ist es gegebenenfalls der religionsrechtliche Regelungsbestand selbst oder ist es »nur« die rechtliche, politische oder administrative Interpretation und Anwendung dieses Regelungsbestandes, die der pluralisierten und heterogenisierten religiösen Landschaft nicht länger gewachsen ist und dementsprechend Konflikte generiert. Welche Änderungen am Regelungsbestand oder seiner Implementierung müssen gegebenenfalls vorgenommen werden, um den veränderten religionspolitischen Verhältnissen gerecht zu werden, und an welchen Prinzipien sollen sich diese Änderungen orientieren? Welche Reformoptionen haben unter welchen möglichen Bedingungskonstellationen überhaupt Aussicht darauf, auch umgesetzt zu werden und mit welchen Strategien ließen sich gegebenenfalls fehlender Reformwille oder beschränkte Reformkapazitäten erweitern und der Zivilitätsgrad religionspolitischer Auseinandersetzungen befördern? Und schließlich: Sind rechtliche oder politische oder eine spezifische Kombination rechtlicher und politischer Verfahren vorzuziehen, um die notwendigen Anpassungen und Veränderungen erfolgreich ins Werk zu setzen?

Diese Fragen bedürfen nicht zuletzt deshalb einer Antwort, weil es sich bei religionspolitischen Fragen um Materien handelt, die nach wie vor ein besonderes Politisierungs-, Konflikt- und Eskalationspotential aufweisen. Zu diesem besonderen Konflikt potential trägt heute auch bei, dass es auf dem Feld der Religionspolitik unter Bedingungen eines religiösen Pluralismus nicht nur um Fragen der Ausgestaltung gleicher individueller und korporativer Religionsfreiheit geht, sondern religionspolitische Materien zusätzlich durch identitäts- und anerkennungspolitische Ambitionen religiöser Mehrheiten wie religiöser Minderheiten aufgeladen werden. Das hat auch damit zu tun, dass es sich in Gesellschaften, die lange und tief durch

einzelne kulturelle oder religiöse Mehrheitstraditionen geprägt wurden, als ausgesprochen schwierig und zum Teil sogar als praktisch unmöglich erweist, in einer Situation kultureller und religiöser Pluralisierung dem Gleichbehandlungsgebot genüge zu tun, selbst wenn man es wollte.³ In einer solchen Situation werden dann jedoch die mehr oder weniger feinen Unterschiede zwischen unvermeidlichen Asymmetrien, einem Recht der Mehrheit auf Ausdruck ihrer mit der Geschichte und Kultur des Landes verwobenen kulturellen Identität⁴ und Formen einer öffentlichen Abwertung oder Missachtung kommunizierenden Geltendmachung einer kulturellen oder religiösen Überlegenheit oder Höherwertigkeit bestimmter Traditionen gegenüber anderen schnell zum Anlass und Gegenstand identitätsorientierter Mobilisierungsprozesse.⁵

Die Diskussion über diese Fragen wird allerdings durch eine problematische und wenig produktive Diskurslage erschwert. In der religionsrechtlichen und religionspolitischen Debatte steht eine große Koalition der Verteidiger des bisherigen Systems einer kooperativen Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat und Kirche, die sich vornehmlich aus den Reihen der Vertreter des universitären Staats- und Staatskirchenrechts, der Leitungen der beiden großen christlichen Kirchen und der nach wie vor großen Zahl der den Kirchen nahestehenden politischen Eliten rekrutiert, einer eher kleinen Zahl von Verfechtern einer strikten Trennung von Staat und Kir-

3 Veit Bader, »Religious pluralism. Secularism or priority for democracy?« in: *Political Theory* 27, Nr. 5 (1999); Bhikhu Parekh, »Religion and public life« in: Tariq Modood (Hg.), *Church, state and religious minorities*, London 1997.

4 Parekh, *Religion and public life*, aaO. (FN 3).

5 Während in wesentlich vom Christentum geprägten Gesellschaften wie der Bundesrepublik der Zusammenfall eines weitgehend arbeitsfreien Tages in der Woche mit dem christlichen Sonntag ein Beispiel für ersteres, die herausgehobene Rolle des Weihnachtsfestes oder christlicher Feiertage ein Beispiel für zweiteres bilden, lässt sich der dritte Fall durch die Vorstellungen von der Ausgestaltung Verhältnisses von Staat und Religion nach dem Muster eines religiösen bzw. christlichen Toleranzstaates illustrieren, wie sie Pannenberg Mitte der 1980er Jahre formuliert hat. Ausgehend von der Behauptung, dass es fraglich geworden sei, »ob der total säkularisierte Staat auf Dauer eine Basis für das Zusammenleben der Anhänger verschiedener Religionen bieten kann«, stellt er fest, dass es heute wichtig sei, dass die Toleranzidee auch im religiösen bzw. in westlichen Gesellschaften im christlichen Bewusstsein verankert sei. Der Toleranzgedanke zeichne sich dadurch aus, dass er »im Unterschied zum prinzipiellen Pluralismus als Ideologie der Gleichgültigkeit ein Bewußtsein der Differenz zwischen Norm und Abweichung der Norm« enthalte. »Eine Erneuerung des Verhältnisses von Staat und Religion auf der Basis der Toleranzidee ermöglicht es der politischen Ordnung, ihre Verwurzelung in einer kulturellen Tradition, die letztlich religiös begründet ist, unbefangen anzuerkennen und als normgebend wirksam werden zu lassen. Dies hätte zweifellos Folgen Der Unterschied zwischen Norm und normabweichendem Verhalten würde wieder stärker ausgeprägt werden ... Von der Norm abweichende Lebensformen müssen einen Freiraum der Toleranz genießen. Aber ihnen ist nicht ohne weiteres der Anspruch auf Gleichrangigkeit mit der kulturellen Norm zuzubilligen« Wolfhart Pannenberg, »Civil Religion? Religionsfreiheit und pluralistischer Staat: Das theologische Fundament der Gesellschaft« in: Peter Koslowski (Hg.), *Die religiöse Dimension der Gesellschaft*, Tübingen 1985, S. 74-75.

che gegenüber⁶, die allerdings jüngst aus Teilen der SPD sowie der Linkspartei Verstärkung erhält. Unproduktiv an dieser Diskurslage ist, dass jeder Beitrag zur Debatte nicht daraufhin geprüft wird, inwieweit er Probleme identifiziert oder identifizierte Problem löst, sondern allein daraufhin, welchem der beiden Lager er zuzuordnen ist: *tertium non datur!* Gelegentlich nimmt daher der religionsrechtliche und religionspolitische Diskurs die Züge der rituellen Systemauseinandersetzung an, wie man sie aus der Zeit des Ost-West-Konfliktes kennt. Diese Diskurslage ist aber nicht nur unproduktiv, sie ist auch problematisch: Denn wenn jede Kritik an der gegenwärtigen religionspolitischen Verfassung der Bundesrepublik und jeder Vorschlag zu einer Änderung der derzeitigen religionspolitischen Ordnung in das Prokrustesbett dieser Alternative gezwängt und als Ausdruck und Beweis von »Laizismus«, »Säkularismus« oder »radikalem Trennungsdenken« delegitimiert wird, droht die Gefahr, dass die unzureichende Anpassung der Religionspolitik an die religiös und weltanschaulich pluraler gewordene Wirklichkeit zu einer Kumulation und Eskalation der derzeit beobachtbaren religionspolitischen Konflikte und religionsrechtlichen Auseinandersetzungen führen kann.

Die problematische und unproduktive Diskurslage nötigt daher zu einer Klärung. Die verhärteten Fronten zwischen den Verfechtern eines Kooperations- und denjenigen eines Trennungssystems lassen eine wichtige Unterscheidung aus dem Blick geraten, nämlich die Unterscheidung zwischen den zentralen Organisationsprinzipien der beiden Systeme einer Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche, Religion und Politik und der jeweiligen praktischen Umsetzung und Ausgestaltung dieser zentralen Organisationsprinzipien.

Auf der Ebene ihrer zentralen Organisationsprinzipien bilden beide Systeme zunächst einmal gleichermaßen legitime Möglichkeiten der Ausgestaltung dieses Verhältnisses. Denn die Grundsätze der religiösen Neutralität oder Unparteilichkeit bzw. die Inklusion der Mitglieder aller Glaubensgemeinschaften erfordern nur irgendeine Form des gleichen Abstandes zwischen Staat und Religionsgemeinschaften.⁷ Dieser Bedingung eines möglichst gleichen Abstandes des Staates zu den religiösen Gemeinschaften und weltanschaulichen Gruppen genügen grundsätzlich beide Systeme der Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat und Kirchen, Religion und Politik.

6 Vgl. u. a. Gerhard Czermak, »Zur Entwicklung und Gegenwartslage des sogenannten Staatskirchenrechts: Ein Überblick unter dem Aspekt der Religionsfreiheit, der weltanschaulichen Neutralität und der Trennung von Staat und Kirche« in: Gerhard Czermak (Hg.), *Staat und Weltanschauung: Eine Auswahlbibliographie juristischer sowie historischer und gesellschaftswissenschaftlicher Literatur*, Berlin/Aschaffenburg 1993; Erwin Fischer, *Volkskirche ade! Trennung von Staat und Kirche. Die Gefährdung der Religions- und Weltanschauungsfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin/Aschaffenburg 1993; Ludwig Renck, »Zum Stand des Bekenntnisverfassungsrechtes in der Bundesrepublik« in: *Bayerische Verwaltungsblätter*, Nr. 3 (1999).

7 Vgl. Charles Taylor, »Drei Formen des Säkularismus« in: Otto Kallscheuer (Hg.), *Das Europa der Religionen*, Frankfurt am Main 1996, 244-245.

Aber auch wenn sowohl Trennungs- als auch Kooperationssysteme dem Prinzip des gleichen Abstandes genügen, sind sie beide weit entfernt davon, optimale Lösungen des Verhältnisses von Staat und Kirche, Politik und Religion vorzustellen.⁸ Denn sie weisen spiegelbildliche strukturelle Defizite auf: Kooperationssysteme stehen in der Gefahr, über der Aufmerksamkeit für die Bedürfnisse religiöser Gruppen nichtreligiöse weltanschauliche Gruppen zu vernachlässigen und sich mehr um die Gewährleistung der positiven als um den Schutz der negativen Religionsfreiheit zu bemühen. Umgekehrt stehen Trennungssysteme in der Gefahr, über der Aufmerksamkeit für die Freiheit von religiösem Zwang die legitimen Interessen religiöser Individuen und Gruppen zu vernachlässigen. So kann man mit guten Gründen den Ausschluss religiöser Einrichtungen und Aktivitäten von jeglicher staatlicher Förderung als unfair betrachten, solange andere gesellschaftliche Handlungssphären wie der Sport oder die Kultur, an denen ohne Zweifel viele, aber keineswegs alle Bürger interessiert sind, solche staatliche Förderung erhalten; dies gilt erst recht, wenn von einer solchen Förderung auch (strittige) politische Aktivitäten profitieren. Zudem lässt sich darauf verwiesen, dass die Ausübung des Rechtes der Religionsfreiheit in modernen Gesellschaften, wie auch andere Rechte und Freiheiten, einer Bereitstellung und Sicherung der Voraussetzungen für die effektive Wahrnehmung dieses Rechtes bedarf. Beide Systeme haben zudem je spezifische Probleme damit, nicht-religiöse oder religionslose weltanschauliche Positionen als Ausdruck »umfassender Doktrinen« im Rawlsschen Sinne zu begreifen, die als strukturelle Äquivalente religiöser Überzeugungen begriffen und dem gemäß behandelt werden müssen.⁹

Beide Systeme lassen sich jedoch auf höchst unterschiedliche Weisen konkretisieren. Das zeigt etwa ein Blick auf das amerikanische Trennungssystem, das erst durch die Rechtsprechung des Supreme Court seit den 1940er Jahren den strikten Charak-

8 Vgl. zum Folgenden Ulrich Willem, »Weltanschaulich neutraler Staat, christlich-abendländische Kultur und Laizismus: Zu Struktur und Konsequenzen aktueller religiöspolitischer Konflikte in der Bundesrepublik« in: Manfred Walther (Hg.), *Religion und Politik. Zu Theorie und Praxis des theologisch-politischen Komplexes*, Baden-Baden 2004, S. 317.

9 Vgl. auch Christian Walter, *Religionsverfassungsrecht in vergleichender und internationaler Perspektive*, Tübingen 2006, S. 128-201, der u.a. dem us-amerikanischen Trennungssystem ein vornehmlich durch die Rechtsprechung des Supreme Court seit den 1940er Jahren verursachtes Gleichheitsproblem, dem französischen Trennungssystem ein Freiheitsproblem und dem bundesdeutschen Kooperationssystem Probleme beim Umgang mit religiöser Pluralität attestiert. Diese Probleme haben nach Walter einen Reformdruck generiert, der in allen drei Systemen zu ersten Korrekturen aus einer grundrechtlichen Perspektive auf die Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat und Kirche, Politik und Religion geführt habe. Nach Gerhard Robbers, »Status und Stellung von Religionsgemeinschaften in der Europäischen Union« in: Michael Minkenberg / Ulrich Willem (Hg.), *Politik und Religion*, Wiesbaden 2003, S. 147-148, zeigen die sehr unterschiedlichen Staats-Kirchen-Systeme Europas aufgrund der sehr ähnlichen Herausforderungen etwa durch religiöse Pluralisierung und die Erosion der ehemals dominanten religiösen Orientierungen und Organisationen sogar erste Anzeichen einer Konvergenz.

ter angenommen hat, der die derzeitige massive Kritik religiöser Gruppen hervorgerufen hat. Aber auch die religionsrechtliche und religionspolitische Ordnung in Deutschland hat bei weitgehend identischem Regelungsbestand sehr unterschiedliche Ausgestaltungen erfahren. Während die religionspolitische Ordnung der Weimarer Republik eher durch Distanz und Ignoranz geprägt war, ist dasjenige der Bundesrepublik durch eine freundliche Kooperation von Staat und Religionsgemeinschaften, vor allem jedoch den beiden großen christlichen Kirchen, gekennzeichnet.

Es wäre in der religionspolitischen Debatte der Bundesrepublik viel gewonnen, wenn es gelänge, die beiden Ebenen voneinander zu trennen. Denn dann könnte vor allem der Reflex schwinden oder doch an Wirkungskraft verlieren, jede Kritik an den historischen Ausprägungen staatskirchen rechtlicher Ordnungssysteme als Plädoyer für einen Systemwechsel miss zu verstehen und zu delegitimieren. Damit werden die Differenzen in der Sache vermutlich nicht weniger – sie lassen sich nur produktiver austragen.

Ich will im Folgenden die oben genannten Fragen in Umrissen beantworten. Nach einer Analyse des Reformbedarfs sollen mögliche Reformoptionen sowie die Chancen und Hindernisse religionspolitischer Reformen erörtert werden. Der Beitrag mündet in ein Plädoyer für mehr Religionspolitik bzw. ein neues Arrangement religionsrechtlicher und religionspolitischer Reform.

Zum Reformbedarf der Religionspolitik in Deutschland

Der Reformbedarf in der bundesdeutschen Religionspolitik ergibt sich zum einen daraus, dass in Deutschland wie in vielen anderen Ländern Europas die religionspolitische Verfassung kumulierte Ergebnis kontingenter historischer Akteurs- und Kräftekonstellationen zwischen den christlichen Konfessionen, zwischen diesen und dem Staat¹⁰ und innerhalb der politischen Eliten ist. In Deutschland lassen sich mit Blick auf den gegenwärtigen Regelungsbestand zumindest drei solcher historischer Konstellationen identifizieren, die die religionspolitische Ordnung bis heute prägen. Das sind die Ausrichtung auf das Christentum, der Übergang vom Bündnis von Thron und Altar hin zu einer Ordnung der Trennung von Staat und Kirche 1918 und das Programm einer »Verchristlichung der Gesellschaft«, das in den Verhandlungen um die religionspolitischen Bestandteile des Grundgesetzes und die Materialisierung dieser religionspolitischen Ordnung in den 1950er und 1960er Jahren eine entscheidende Rolle spielte. Diese kontingenten historischen Akteurs- und Kräftekonstellationen haben zu einer Ausgestaltung des bundesdeutschen Kooperationssystems geführt, die sich durch eine religiös-christlich-großkirchliche Schlagseite auszeichnet.¹¹ Es ist diese Asymmetrie in der religionspolitischen Verfassung der Bundesrepublik, die Reformbedarf generiert.

10 Vgl. Steve Bruce / Chris Wright, »Law, social change, and religious toleration« in: *Journal of Church and State* 37 (1995).

11 Vgl. Willems, Weltanschaulich neutraler Staat, christlich-abendländische Kultur und Laizismus: Zu Struktur und Konsequenzen aktueller religionspolitischer Konflikte in der Bundesrepublik, aaO. (FN 8).

Reformbedarf entsteht zum zweiten auch daraus, dass religiöse Pluralisierung eine Erweiterung des Verständnisses dessen erfordert, was unter den Schutzbereich der individuellen und korporativen Religionsfreiheit fällt. Das gilt etwa für Praktiken wie das Schächten, aber auch für den bisher eher restriktiv-problematischen Umgang mit sog. neuen Religionen, wie er sich exemplarisch in der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages zu den sogenannten Sekten und Psychogruppen gezeigt hat.¹²

Reformbedarf in der bundesdeutschen Religionspolitik ergibt sich aber schließlich auch daraus, dass unter Bedingungen einer pluralisierten und heterogenen religiösen Landschaft die unvermeidlichen Kollisionen zwischen gleichberechtigten Prinzipien oder Normen, die wie die Konkurrenz zwischen positiver und negativer Religionsfreiheit nicht rational auflösbar sind, tendenziell zunehmen, eine höhere Politisierungschance aufweisen und – wie das Beispiel der Kruzifix-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zeigt – sich auch gerichtlich nicht ohne weiteres befriedigen lassen und zum Anlass von erheblichen gesellschaftlichen und politischen Konflikten werden können.¹³ Hinzu kommt, dass die auf dem Kompromisscharakter des bundesdeutschen Religionsverfassungsrechtes beruhenden Spannungen zwischen den grundrechtlichen und den institutionellen Garantien sowie zwischen den auf Trennung und den auf Kooperation ziellenden Bestimmungen eine beständige Quelle für weitere schwer entscheidbare und leicht politisierbare Normenkonkurrenzen bilden. Hier ist es also die Konfliktträchtigkeit konkurrierender grundlegender Prinzipien und Normen, die Reformbedarf generiert.

Im Folgenden soll in wenigen Zügen der erste der oben genannten Gründe für die Diagnose des Reformbedarfs erläutert werden, und zwar deshalb, weil diese These keineswegs unumstritten ist.¹⁴ Dass die religiopolitische Ordnung in Deutschland historisch auf das Christentum ausgerichtet ist, zeigt sich vor allem daran, dass viele der für das Religions- und Weltanschauungsrecht als Rahmenrecht notwendigen Begriffe den »Begriffen, Vorgängen und Institutionen« des Christentums entnommen sind.¹⁵ Das gilt vor allem für die Bedingungen für die Zuerkennung des Status einer Körper-

- 12 Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages »Sogenannte Sekten und Psychogruppen«, *Endbericht der Enquête-Kommission »Sogenannte Sekten und Psychogruppen«. Neue religiöse und ideologische Gemeinschaften und Psychogruppen in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1998; Gerhard Besier / Erwin K. Scheuch, *Die neuen Inquisitoren. Religionsfreiheit und Glaubensneid*, 2 Bde, Zürich 1999.
- 13 Vgl. Roland Lhotta, »Bundesverfassungsgericht als judizieller Mediator und Agenda-Setter im LER-Verfahren« in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 12, Nr. 3 (2002), S. 1079, 1082, 1087.
- 14 Vgl. zum Folgenden Willems, Weltanschaulich neutraler Staat, christlich-abendländische Kultur und Laizismus: Zu Struktur und Konsequenzen aktueller religiopolitischer Konflikte in der Bundesrepublik, aaO. (FN 8), S. 306-310.
- 15 Axel Freiherr von Campenhausen, »Der heutige Verfassungsstaat und die Religion« in: Joseph List / Dietrich Pierson (Hg.), *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Erster Band*, Berlin 1994, S. 50; Vgl. auch Paul Kirchhof, »Die Kirchen und Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts« in: Joseph List / Dietrich Pierson (Hg.), *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Erster Band*, Berlin 1994, S. 654; Christian Hillgruber, »Der deutsche Kultusstaat und der muslimische Kulturimport. Die Antwort des Grundgesetzes auf eine religiöse Herausforderung« in: *Juristenzeitung* 54 (1999), S. 546.

schaft öffentlichen Rechts sowie für die Erteilung des Religionsunterrichtes, die letztlich eine mitgliedschaftliche Verfassung und eine Leistungsstruktur mit der Kompetenz zur Festlegung von zentralen Glaubensinhalten voraussetzen. Wenn auf diese Weise jedoch ein spezifisches Modell der Organisation religiöser Praxis zur Zugangsvoraussetzung für Optionen und Ressourcen religionspolitischer Förderung wird, sind Exklusionseffekte gegenüber anderen religiösen Traditionen und weltanschaulichen Positionen die problematische Folge. Das zeigen die gegenwärtigen Schwierigkeiten bei der Einführung eines islamischen Religionsunterrichtes in aller Deutlichkeit. Weil der Islam konstitutionell über keine mitgliedschaftliche und hierarchische Organisationsstruktur verfügt, gibt es im Islam auch keine Instanz zur verbindlichen Festlegung von Glaubensinhalten¹⁶, die jedoch für die Festlegung der Grundsätze, nach denen der Religionsunterricht erteilt zu werden hat, erforderlich ist. Ähnliche Schwierigkeiten zeigen sich beim Verfahren der Zuerkennung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Hier erweist sich zudem die höchst restriktive Verleihungspraxis der Länder als weiteres Hindernis. Die erforderlichen Anpassungsleistungen allein dem Islam in Deutschland aufzubürden, stellt wohl kaum eine faire Lösung des Problems dar.

Der Übergang von einer engen Allianz von Staat und christlichen Kirchen zu einer Ordnung der Trennung von Staat und Kirche im Jahre 1919 erfolgte keineswegs als radikaler Systemwechsel. Das ist nicht zuletzt eine Folge der damaligen religionspolitischen Kräftekonstellation, nämlich dem Patt zwischen säkular und religiös orientierten politischen Kräften, also zwischen Sozialdemokraten, Kommunisten und Liberalen auf der einen und dem Zentrum, der Bayerischen Volkspartei und konservativen Parteien auf der anderen Seite. Das Ergebnis bestand auf der Ebene der Verfassung in einem sich an den Regelungen der Paulskirchenverfassung orientierenden Kompromiss, der zwar mit dem Verbot der Staatskirche den Systemwechsel vollzog, andererseits aber den Kirchen den Übergang zur neuen Ordnung mit Elementen wie etwa dem Status der Körperschaft des öffentlichen Rechts erleichterte. Der Charakter dieses so geschaffenen Kooperationssystems mit seinen keineswegs spannungsfrei verbundenen Elementen wurde jedoch auf der Ebene der Verfassung nicht geklärt. Vielmehr setzen die Kontrahenten entlang der religionspolitischen Konfliktlinie darauf, ihre Ziele in dieser ebenso wie in einer Reihe weiterer offen gebliebener Fragen der Religions- und Schulpolitik mit entsprechenden Mehrheiten im politischen Prozess durchsetzen zu können – eine solche Konstellation sollte sich jedoch in der Weimarer Republik nicht einstellen.¹⁷

16 Axel Freiherr von Campenhausen, »Zum Stand des Staatskirchenrechts in Deutschland« in: *Bayerische Verwaltungsblätter* 130, Nr. 3 (1999), S. 67.

17 Vgl. v. a. Ludwig Richter, *Kirche und Schule in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung*, Düsseldorf 1996. Richter zeigt in seiner materialreichen und gründlichen Rekonstruktion, dass der religionspolitische Kompromiss in der Weimarer Verfassung kaum das Prädikat eines fairen Kompromisses verdient. Während sich die SPD kompromissbereit zeigt und auf die Durchsetzung zentraler Teile ihres Programms einer strikten Trennung von Staat und Kirche, Politik und Religion verzichtete, operierte das Zentrum mit Blick auf die schulpolitische Forderungen des Katholizismus im Stile einer wenig kompromissbereiten single issue group und war damit in einem von Vertretern des politischen Katholizismus selbst nicht für möglich gehaltenen Ausmaß erfolgreich.

Das Programm einer »Verchristlichung der Gesellschaft« hat sich materiell weniger auf der Ebene der Verfassungsnormen selbst als vielmehr auf der Ebene der religionspolitischen Regelungen der Länder niedergeschlagen.¹⁸ Es hat jedoch auch zu einer spezifischen Ausprägung und einem spezifischen Verständnis und einer dementsprechenden Praxis der religionspolitischen Ordnung geführt, die der Religion, dem Christentum und den christlichen Kirchen besondere Rollen zuweist. Auf der Ebene der Verfassungsnormen verhinderte das weiter bestehende Patt der Kräfte entlang der religionspolitischen Konfliktlinie im Parlamentarischen Rat grundlegende Veränderungen. Am Ende langwieriger und schwieriger Verhandlungen und komplexer Tauschgeschäfte einigte man sich im Parlamentarischen Rat auf ein religionsverfassungsrechtliches Paket, das die Verankerung der Religionsfreiheit im Grundrechtsteil, die weitgehende Übernahme der kirchen- und religionsrechtlichen Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung (Art. 140 GG) und eine modifizierte Regelung der erziehungs- und schulrechtlichen Fragen (Art. 6, 7, 141 GG) enthielt.

Gesellschaftlich und politisch hatte sich jedoch die religionspolitische Kräftekonstellation in der Nachkriegszeit zu Gunsten der religiös orientierten Akteure verschoben. Dazu trug neben der Konstituierung zweier interkonfessioneller Parteien vor allem bei, dass die Kirchen und der ihnen nahestehende Teil der politischen Elite vornehmlich in CDU, CSU, Zentrum und Deutscher Partei über ein klares religionspolitisches Programm verfügten. Das Programm fußte auf einer Erklärung des Nationalsozialismus, nach der dieser eine Folge von Säkularisierung und der von der Aufklärung postulierten moralisch-ethischen Autonomie des Menschen sei. Die Antwort auf diese Diagnose bestand im Programm einer »Rechristianisierung« von Politik und Gesellschaft: Der neu zu gründende Staat sollte programmatisch in einem christlichen Fundament verankert und den christlichen Kirchen sollte ein möglichst großer Handlungs- und Wirkungsraum eingeräumt werden, um sie in die Lage zu versetzen, Politik, Gesellschaft und Erziehungsinstitutionen mit christlichen Grundsätzen zu durchdringen. Die Voraussetzungen sollten durch eine entsprechende Ausgestaltung des Staatskirchenrechts, ein subsidiäres Staats- und Politikverständnis sowie die religiöse Prägung der Schule geschaffen werden.¹⁹ Zwar gelang es den Kirchen und den ihnen

18 Vgl. zum Folgenden Ulrich Willems, »Religionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1945-1999. Die politische Regulierung der öffentlichen Stellung von Religion und Religionsgemeinschaften« in: Ulrich Willems (Hg.), *Demokratie und Politik in der Bundesrepublik 1949-1999*, Opladen 2001, S. 140-146; Willems, Weltanschaulich neutraler Staat, christlich-abendländische Kultur und Laizismus: Zu Struktur und Konsequenzen aktueller religionspolitischer Konflikte in der Bundesrepublik, aaO. (FN 8), S. 306-307.

19 Vgl. Reiner Anselm, »Verchristlichung der Gesellschaft? Zur Rolle des Protestantismus in den Verfassungsdiskussionen beider deutscher Staaten 1948/49« in: Jochen-Christoph Kaiser / Anselm Doering-Manteuffel (Hg.), *Christentum und politische Verantwortung. Kirchen im Nachkriegsdeutschland*, Stuttgart/Berlin/Köln 1990; Wolfgang Löhr, »Rechristianisierungsvorstellungen im deutschen Katholizismus 1945-1948« in: Jochen-Christoph Kaiser / Anselm Doering-Manteuffel (Hg.), *Christentum und politische Verantwortung. Kirchen im Nachkriegsdeutschland*, Stuttgart/Berlin/Köln 1990; Martin Greschat, »»Rechristianisierung« und »Säkularisierung«: Anmerkungen zu einem europäischen interkonfessionellen Interpretationsmodell« in: Jochen-Christoph Kaiser / Anselm Doering-Manteuffel (Hg.), *Christentum und politische Verantwortung. Kirchen im Nachkriegsdeutschland*, Stuttgart/Berlin/Köln 1990; vgl. auch Burkhard van Schewick, *Die katholische Kirche und die Entstehung der Verfassungen in Westdeutschland 1945 – 1950*, Mainz 1980.

nahe stehenden Parteien in den Verfassungsberatungen nicht, den zentralen Baustein dieses Programms, die Konfessionsschule bzw. ihre Garantie in Form des Rechts der Eltern auf freie Wahl der religiösen Ausrichtung der Schule, in der Verfassung zu verankern. Dementsprechend verlagerten sich die Auseinandersetzungen auf Länderebene²⁰, wo diese Ziele z.T. sehr weitgehend durchgesetzt werden konnten. In der Folge entwickelte sich eine intensive, breit gefächerte und weitgehend exklusive Kooperation von Bund und Ländern mit den beiden Großkirchen. Ausdruck und Ausgestaltung erfährt diese enge Zusammenarbeit in Konkordaten und Kirchenverträgen, aber auch in der Gesetzgebung, so etwa in der Reform der Jugend- und Sozialhilfegesetzgebung des Jahres 1961, wo die Vorrangstellung freier, und das heißt insbesondere kirchlicher, Träger festgeschrieben wurde. Im Ergebnis wurden den Kirchen erhebliche Wirkungs- und Einflussmöglichkeiten in Politik und Gesellschaft eingeräumt.

Allerdings veränderte sich diese religiopolitische Gelegenheitsstruktur in der Folge von Säkularisierungs-, Pluralisierungs- und Modernisierungsprozessen in den 1960er Jahren schlagartig. Die deutlichsten Auswirkungen zeigten die veränderten religiopolitischen Verhältnisse in der Schule, dem zentralen Feld der religiopolitischen Auseinandersetzung seit den 1920er Jahren: Innerhalb nur weniger Jahre wurde die sogar landesverfassungsrechtlich gesicherte Konfessionsschule in Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zugunsten der christlichen Gemeinschaftsschule abgeschafft.²¹ Unter diesen Bedingungen war eine Fortsetzung des Rechristianisierungsprogramms kaum länger aussichtsreich. Auch die Parteien justierten ihre Beziehungen zu den Kirchen: Während die SPD in Godesberg nicht zuletzt aus wahlpolitischen Gründen ihren Frieden mit dem bundesdeutschen System der Kooperation von Staat und Kirche und der öffentlichen Rolle der Kirche gemacht hatte, begrenzte das Erfordernis der innerparteilichen Integration der unterschiedlichen Flügel und Gruppen in CDU und CSU die Möglichkeiten, die Anliegen der Kirchen, insbesondere der katholischen, kompromisslos zu verfechten.²² In der Folge setzte man nun sowohl auf Seiten der großen Parteien als auch bei den Kirchen auf die Sicherung des bestehenden Regelungsbestandes sowie des einmal erreichten Kooperationsniveaus. Dieser religiopolitische Konsens der überwiegenden Mehrheit unter den politischen Eliten führte zusammen mit dem hohen Verrechtlichungsgrad religiopolitischer Materien dazu, dass religiopolitische Konflikte im Wesentlichen rechtlich ausgetragen wurden. Selbst im Zuge der deutschen Vereinigung, durch die die religiöse Landschaft der Bundesrepublik aufgrund der fortgeschrittenen Entkirchlichung in den neuen Bundesländern deutlich heterogener wurde, kam es zu keinen grundlegenden Veränderungen der religiopolitischen Ordnung. Die

20 Vgl. v. a. Thomas Ellwein, *Klerikalismus in der deutschen Politik*, München 1955.

21 Vgl. Jana Richter, *Eine Schule für Bayern. Die schulpolitischen Auseinandersetzungen um die Einführung der Christlichen Gemeinschaftsschule in Bayern nach 1945*, München 1997.

22 Martin Greschat, *Protestanten in der Zeit. Kirche und Gesellschaft in Deutschland vom Kaiserreich bis zur Gegenwart*, Stuttgart/Berlin/Köln 1994, S. 187; vgl. auch Carolyn M. Warner, *Confessions of an interest group. The Catholic Church and political parties in Europe*, Princeton 2000; Carolyn M. Warner, »Die katholische Kirche als politischer Akteur in Italien, Frankreich und Deutschland« in: Michael Minkenberg / Ulrich Willems (Hg.), *Politik und Religion*, Wiesbaden 2003.

neuen Bundesländer übernahmen mit Ausnahme von Brandenburg das religionspolitische Regelungsmuster der Bundesrepublik.²³ Auch in der gemeinsamen Verfassungskommission von Bund und Ländern gab es keine Mehrheiten für Veränderungen der religionspolitischen Verfassung.²⁴ Damit blieb der Kernbestand des von den späten 1940ern bis in die frühen 1960er Jahre umgesetzten Programms erhalten.

Die Asymmetrien der auf diese Weise konstituierten religionspolitischen Ordnung lassen sich sowohl auf der Ebene des Normenbestandes als auch auf der Ebene der Anwendung des Normenbestandes identifizieren.²⁵ Zu dem aus der Perspektive einer prinzipiellen Gleichbehandlung von religiösen und weltanschaulichen Traditionen problematischen religionspolitischen Normen zählen u.a. die Gottesformeln in den Präambeln bzw. Vorsprüchen des Grundgesetzes sowie einer Reihe von Länderverfassungen, die religiös-christlichen Erziehungsziele in Verfassungen und Schulgesetzen einzelner Länder²⁶, die staatliche Anordnung christlicher Symbole im öffentlichen Raum wie z.B. des Kreuzes in bayerischen Schulräumen²⁷, der Schutz christlicher Sonn- und Feiertage, die Erklärung der christlichen Gemeinschaftsschule zur Regelschule in einer Reihe von Länderverfassungen, aber auch die mehr oder weniger exklusiv in den mit den beiden Kirchen geschlossenen Verträgen gewährten Rechte und Vergünstigungen. Zu den Fällen einer problematischen Anwendung des religionsrechtlichen Normenbestandes zählen etwa der höchst restriktiv und selektiv gewährte Zugang zu den Instituten des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts sowie des Religionsunterrichts. Die jüngsten Fälle religionspolitischer Gesetzgebung, die direkt oder verklausuliert auf ein einseitiges Verbot des Kopftuches zielen, fügen sich in dieses Muster einer asymmetrischen religionspolitischen Ordnung nahtlos ein.²⁸

23 Vgl. Hartmut Johnsen, »Die Evangelischen Staatskirchenverträge in den neuen Bundesländern – ihr Zustandekommen und ihre praktische Anwendung« in: *Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht* 43 (1998); Stephan Haering, »Die Verträge zwischen dem Heiligen Stuhl und den neuen Bundesländern aus den Jahren 1994 bis 1998« in: Josef Isensee / Wilhelm Rees / Wolfgang Rüfner (Hg.), *Dem Staate, was des Staates – der Kirche, was der Kirche ist. Festschrift für Joseph Listl zum 70. Geburtstag*, Berlin 1999.

24 Vgl. Referat Öffentlichkeitsarbeit Deutscher Bundestag, (Hg.), *Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission: gemäß Beschluss des Deutschen Bundestages, Drucksache 12/1670, und Beschluss des Bundesrates, Drucksache 741/91 (Beschluss)*, Bonn 1993.

25 Vgl. zum Folgenden Willems, Weltanschaulich neutraler Staat, christlich-abendländische Kultur und Laizismus: Zu Struktur und Konsequenzen aktueller religionspolitischer Konflikte in der Bundesrepublik, aaO. (FN 8), S. 308-310.

26 Nachweise finden sich bei Peter Häberle, »Gott« im Verfassungsstaat« in: Walther Fürst / Roman Herzog / Dieter C. Umbach (Hg.), *Festschrift für Wolfgang Zeidler*, Berlin/New York 1987 und Bodo Pieroth, »Erziehungsauftrag und Erziehungsmittel der Schule im freiheitlichen Verfassungsstaat« in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 109 (1994).

27 Art. 7 Abs. 3 BayEUG.

28 Zur Rekonstruktion der politischen Entscheidungsfindung vgl. Antonius Liedhegener, »Streit um das Kopftuch: Staat und Religion in Deutschland« in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 15, Nr. 4 (2005), vgl. auch seinen Beitrag in diesem Heft. Auf der anderen Seite feiert beim Verbot des Tragens jeglicher religiöser Symbole für Beamten und Beamte sowie Lehrkräfte in Art 2 und 3 des Gesetzes zur Schaffung eines Gesetzes zu Artikel 29 der Verfassung von Berlin und zur Änderung des Kindertagesbetreuungsgesetzes vom 27. Januar 2005 die sozialdemokratische Philosophie einer strikten Trennung von Staat und Kirche aus dem späten 19. Jahrhundert fröhliche Urständ.

Um es noch einmal zu betonen: Problematisch ist nicht die kooperative Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat und Religions- sowie Weltanschauungsgemeinschaften, nicht das Angebot ihrer Anerkennung oder Förderung, problematisch ist vielmehr die *Selektivität* symbolischer Auszeichnung und materieller Förderung, also die Verletzung des Prinzips eines gleichen Abstandes zu allen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften.

Dass diese Asymmetrie durchaus gewollt ist, zeigt sich an den Mustern ihrer Rechtfertigung. Es lassen sich vor allem drei Rechtfertigungsmuster ausmachen: die Kulturbedeutung des Christentums sowie die Behauptungen einer Unverzichtbarkeit religiös-christlicher vorpolitischer Grundlagen der Verfassung und einer transzendenten Begrenzung des Politischen.²⁹ Nach dem ersten Argument handelt es sich beim Christentum nicht nur um einen zentralen Bestandteil deutscher wie europäischer Kultur und Geschichte, sondern auch um einen prägenden Faktor des Bestandes gemeinsamer ethischer Überzeugungen, was nicht nur ihre symbolische Anerkennung, sondern auch ihre systematische Reproduktion erlaube.³⁰ Nach dem zweiten Argument sind freiheitliche Gesellschaften auf eine entgegenkommende politische Kultur angewiesen, einen Kranz von Einstellungen, Handlungs- und Verhaltensweisen, der den Gebrauch der Freiheit sowohl gegen ihre zentrifugalen Tendenzen als auch gegen ihren Missbrauch schütze³¹ – und diese entgegenkommende politische Kultur stelle vor allem das Christentum bereit.³² Nach dem dritten Argument bedarf es eines Transzendenzbezuges in politischen Gemeinwesen, etwa in Form von Gottesformeln in Verfassungen, um die Unverfügbarkeit der zentralen

29 Vgl. die ausführliche Rekonstruktion und Kritik bei Willems, Weltanschaulich neutraler Staat, christlich-abendländische Kultur und Laizismus: Zu Struktur und Konsequenzen aktueller religiopolitischer Konflikte in der Bundesrepublik, aaO. (FN 8), S. 310-315.

30 Vgl. u. a. Christian Link, »Stat Crux. Die »Kruzifix«-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes« in: *Neue Juristische Wochenschrift* 48, Nr. 2 (1995), S. 3335; Christoph Link, »Der Einfluß christlicher Werte auf die deutsche Verfassungsordnung« in: Herbert-Quandt-Stiftung (Hg.), *Vom christlichen Abendland zum multikulturellen Einwanderungsland? Sinclair-Haus Gespräche, 12. Gespräch 23-24. April 1999*, Bad Homburg 1999, S. 20-21; Josef Isensee, »Bildersturm durch Grundrechtsinterpretation: der Kruzifixbeschluss des Bundesverfassungsgerichtes« in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 29, Nr. 1 (1996), S. 15; Josef Isensee, »Die Zukunftsfähigkeit des deutschen Staatskirchenrechts. Gegenwärtige Legitimationsprobleme« in: Josef Isensee / Wilhelm Rees / Wolfgang Rüfner (Hg.), *Dem Staate, was das Staates – der Kirche, was der Kirche ist. Festschrift für Joseph Listl zum 70. Geburtstag*, Berlin 1999, S. 88; Martin Heckel, »Das Kreuz im öffentlichen Raum: Zum »Kruzifix-Beschluß« des Bundesverfassungsgerichtes« in: *Deutsches Verwaltungsblatt* 111, Nr. 9 (1996), S. 460, 467, 482.

31 Vgl. insbesondere Ernst-Wolfgang Böckenförde, »Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation« in: Ernst-Wolfgang Böckenförde (Hg.), *Recht – Staat – Freiheit*, Frankfurt am Main 1991; Ernst-Wolfgang Böckenförde, »Erfolge und Grenzen der Aufklärung. Acht Thesen« in: *Universitas* 50 (1995), S. 722, 725.

32 Vgl. u.a. Heckel, Das Kreuz im öffentlichen Raum: Zum »Kruzifix-Beschluß« des Bundesverfassungsgerichtes aaO. (FN 30), S. 468; Kirchhof, Die Kirchen und Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, aaO. (FN 15), S. 655.

Wertauffassungen wie der Menschenwürde oder der Grund- und Menschenrechte symbolisch gegen das durch totalitäre Entartung gefährdete Politische zu sichern.³³

Das zweite und das dritte Argument scheitern in einer religiös pluralistischen Gesellschaft, in der inzwischen mehr als ein Drittel keiner christlichen Religionsgemeinschaft angehört und in dem in den westlichen Bundesländern zwar noch etwa vier Fünftel, in den neuen Bundesländern aber nur noch ein gutes Drittel an Gott oder die Existenz einer höheren geistigen Macht glaubt³⁴, bereits an den funktionalen Voraussetzungen.

Die Überzeugungskraft des ersten Argumentes hängt dagegen vom Rechtfertigungsgegenstand ab. Sofern es allein um eine Rechtfertigung der Anerkennung der historischen Prägekraft von Kultur, Identität und Wertbestand geht, bedarf es der oben schon angesprochenen sorgsamen Unterscheidung zwischen unvermeidlichen Asymmetrien, einem Recht der Mehrheit auf Ausdruck ihrer mit der Geschichte und Kultur des Landes verwobenen kulturellen Identität und nicht zu rechtfertigenden Formen einer öffentlichen, Missachtung oder Abwertung kommunizierenden Behauptung kultureller oder religiöser Überlegenheit oder Höherwertigkeit bestimmter Traditionen gegenüber anderen. Geht es dagegen darum, bestimmte religiöse Traditionen mit Blick auf die Reproduktion derjenigen »Werte und Normen [...], die, vom Christentum maßgeblich geprägt, auch weitgehend zum Gemeingut des abendländischen Kulturreiches geworden sind« (BVerfGE 41, 65 [65], vgl. auch 41, 29 und 41, 88), zu bevorzugen oder zu benachteiligen, verstößt das Argument gegen die Verpflichtung des Staates zu religiös-weltanschaulicher Neutralität und das daraus folgende Gebot der Gleichbehandlung. Denn dann steht allein die Übereinstimmung religiöser Traditionen mit solchen unterstellten gemeinsamen Werten und Normen bzw. der funktionale Beitrag zu ihrer Reproduktion zur Debatte, und zwar unabhängig vom Beitrag zur Genese dieser Werte und Normen. Das gilt verstärkt unter Bedingungen religiöser und weltanschaulicher Pluralisierung. Weil es jedoch sowohl das Verfassungsgericht als auch die Staatskirchenrechtslehre versäumt haben, hinreichend klare Kriterien für Inhalt, Reichweite und Grenzen des durch die obige Formel bestimmten Spielraums zu formulieren, ist diese Formulierung des Verfassungsgerichtes inzwischen zu einem idealen Legitimationsinstrument für Asymmetrien jeglicher Art im Verhältnis von Staat und Kirchen zu Ungunsten nichtchristlicher Glaubengemeinschaften avanciert.

Zwei Beispiele sollen zeigen, wie problematisch dieses Argument verwendet werden kann.

So überschreitet eine Interpretation des Staatskirchenrechtlers Martin Heckel im Zusammenhang der Bestimmung des Charakters der christlichen Gemeinschafts-

33 Vgl. z. B. Tine Stein, »»Im Bewusstsein der Verantwortung vor Gott ...«. Christliches Menschenbild und demokratischer Verfassungsstaat« in: Mathias Hildebrandt / Manfred Brocker / Hartmut Behr (Hg.), *Säkularisierung und Resäkularisierung in westlichen Gesellschaften*, Wiesbaden 2001, S. 193-197; Kirchhof, Die Kirchen und Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, aaO. (FN 15), S. 653.

34 Detlef Pollack, *Säkularisierung – ein moderner Mythos? Studien zum religiösen Wandel in Deutschland*, Tübingen 2003, S. 83, Zahlen von 1991.

schule en passant die vom Verfassungsgericht markierte Grenze zwischen Glaubensaussagen und den vom Christentum geprägten allgemein geteilten Normen und Werten: »Im *Geschichtsunterricht* darf ihnen [den Schülern, U.W.] vermittelt werden, daß die Krippe Jesu in Bethlehem und sein Kreuz in Golgatha stand, daß er dazwischen seine Predigt auf dem Berge hielt, daß seine Jünger an ihn als Gottes Sohn glaubten«.³⁵

Ähnliches gilt für die Begründung der »Kopftuchbestimmung« des Art. 59 Abs. 2 BayEUG, in der es Lehrkräften im Unterricht untersagt wird, Symbole oder Kleidungsstücke zu tragen, »sofern die Symbole oder Kleidungsstücke bei den Schülerrinnen und Schülern oder den Eltern auch als Ausdruck einer Haltung verstanden werden können, die mit den verfassungsrechtlichen Grundwerten und Bildungszielen einschließlich den christlich-abendländischen Bildungs- und Kulturwerten nicht vereinbar ist« (Hervorhebung U.W.). Im Verfahren vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshofes, das auf einer Popularklage der Islamischen Religionsgemeinschaft e. V. in Bayern gegen Art 59 Abs. 2 BayEUG beruhte, vertrat die bayrische Staatsregierung u.a. die Auffassung, das eine »Kopftuch tragende Lehrerein ... nicht in der Lage (sei), die verfassungsmäßigen Bildungs- und Erziehungsziele, insbesondere die Gleichberechtigung von Mann und Frau, glaubhaft zu vermitteln«, während – so die Wiedergabe der Position im Urteil – »(i)m Gegensatz zum muslimischen Kopftuch ... beim Nonnenhabit zu berücksichtigen sei, dass sich die christlichen Kirchen vorbehaltlos zu den verfassungsrechtlichen Grundwerten und Bildungszielen bekennen würden«. Dass als einziger diskriminierender Wert zwischen Christentum und Islam nun ausgerechnet die Gleichberechtigung von Mann und Frau angeführt wird, mutet angesichts des »Schreibens an die Bischöfe der Welt über die Zusammenarbeit von Mann und Frau in der Kirche und in der Welt« vom 31. Juli 2004, für das der heutige Papst noch in seiner Funktion als Präfekt der vatikanischen Kongregation für die Glaubenslehre verantwortlich zeichnete, zumindest seltsam an, wird doch in diesem Dokument bei aller Betonung der Gleichwertigkeit gerade die Geschlechterdifferenz betont. Ob sich die in der bayrischen Verfassung gebotene Vermittlung eines solchermaßen interpretierten Wertes noch mit dem jüngst ins Grundgesetz eingefügten Auftrag zu einer »tatsächliche(n) Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern« (Art. 3, Abs. 2) vereinbar ist, ist eine spannende Frage, die hier jedoch offen bleiben muss. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof sah übrigens keinen Anlass, die Regelung des Art. 59 Abs. 2 BayEUG als Verletzung religiöser Neutralität zu beanstanden.

3. Reformfähigkeit und Reformstrategien

Reformbedarf besteht also in drei Hinsichten: mit Blick auf die asymmetrische Ausprägung des bundesdeutschen Kooperationssystems, mit Blick auf die Integration religiöser Minderheiten in den Schutzbereich der individuellen und korporativen Religionsfreiheit und schließlich mit Blick auf die Bewältigung der zunehmen-

35 Heckel, Das Kreuz im öffentlichen Raum. Zum Kruzifixbeschluss des Bundesverfassungsgerichtes, aaO. (FN 30), S. 482; Hervorhebung u.w.

den Zahl von Fällen kollidierender religionsrechtlicher Prinzipien und Normen. Wie steht es angesichts dieses Reformbedarfs um die Reformfähigkeit und die Reformchancen der religiopolitischen Verfassung der Bundesrepublik? Die strukturellen Reformkapazitäten sind überraschender Weise eher günstig. Zwar bleiben natürlich große Teile der religiopolitischen Ordnung, insbesondere die aus der Weimarer Reichsverfassung übernommenen Kirchenartikel, allein deshalb kaum zu ändern, weil zu ihrer Änderung schwer zu erreichende verfassungsändernde Mehrheiten erforderlich wären. Aber solche Änderungen sind auch nicht unbedingt erforderlich. Vielmehr lassen sich religiopolitische Ordnungssysteme wie das bundesdeutsche Kooperationssystem sehr unterschiedlich ausgestalten. Selbst ein gegebener Normenbestand kann sehr unterschiedlich ausgestaltet und implementiert werden. Das zeigt, wie oben bereits einmal erwähnt, etwa der Vergleich von Weimarer Republik und Bundesrepublik, wo sich bei beinahe identischem Regelungsbestand zwei sehr unterschiedliche Ausprägungen ergeben haben. Das hat seinen Grund nicht nur in den unterschiedlichen politischen Konstellationen und Mentalitäten, sondern auch in der Uneindeutigkeit oder Vieldeutigkeit des Normenbestandes, genauer der spannungsreichen Koexistenz oder Konkurrenz zwischen religiösen Freiheitsrechten und der institutionellen Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat und Kirche. Diese Mehrdeutigkeit hat etwa Josef Isensee im Zusammenhang der Auseinandersetzungen um das Kruzifix-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes betont. »Das bestehende Staatskirchenrecht ist im wesentlichen Werk der Interpretation. Daher steht und fällt es mit seinen Interpreten. Zugespitzt: die bestehende Ordnung des Staatskirchenrechts könnte gewendet werden ohne einen Federstrich des Gesetzgebers, vollends ohne Revision des Verfassungstextes, durch bloße Änderung der Geschäftsverteilung zwischen dem ersten und dem zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichtes.³⁶ Lässt man die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes seit der Kruzifix-Entscheidung Revue passieren, etwa die Entscheidungen zur Verleihung des Köperschaftsstatus an die Zeugen Jehovas oder die Entscheidung zum Schächten, dann deutet sich eine grundrechtsorientierte, auf die individuelle und korporative Religionsfreiheit abstellende Neuinterpretation der religiopolitischen Normenbestandes ab, in der kein Raum mehr für Sonderbeziehungen von Staat und christlichen Kirchen bzw. Asymmetrien der religiopolitischen Ordnung bleibt; auch in der staatskirchenrechtlichen Diskussion, vor allem jedoch in der jüngeren Generation der Vertreter des Staatskirchenrechts, lässt sich eine stärkere Ausrichtung auf Fragen der Religionsfreiheit beobachten.³⁷ Mit dieser grundrechtsorientierten Entscheidungspraxis des Rechtssystems lassen sich also sowohl ein Teil des Reformbedarfs, der aus der asymmetrischen Ausgestaltung des bundesdeutschen Kooperationssystems resultiert, als auch der Reformbedarf befriedigen, der sich aus der religiösen Pluralisie-

36 Isensee, Die Zukunftsfähigkeit des deutschen Staatskirchenrechts. Gegenwärtige Legitimationsprobleme, aaO. (FN 30), S. 69.

37 Vgl. Walter, Religionsverfassungsrecht in vergleichender und internationaler Perspektive, aaO. (FN 9), S. 199-200.

rung ergibt und in einer Erweiterung des Verständnisses dessen besteht, was unter den Schutzbereich der individuellen und korporativen Religionsfreiheit fällt.³⁸

Die selektive symbolische Auszeichnung einzelner religiöser Traditionen in Form von Erziehungszielen in den Verfassungen und Schulgesetzen einzelner Länder lässt sich auf diesem Wege jedoch nicht aus der Welt schaffen – wohl aber ihre Materialisierung in Form einer ungleichen Zulassung oder Aussperrung von religiösen Symbolen aus dem öffentlichen Raum wie in den Kopftuchregelungen einer Reihe von Ländern (Bayern, Hessen, Saarland, Nordrhein-Westfalen). Setzt sich der oben beschriebene Trend der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichtes fort, werden diese Regelungen in dieser Form und mit diesen Begründungen keinen Bestand haben.

Diese Reform über Rechtsprechung hat allerdings ihre Grenzen. So lässt sich zum einen fragen, ob solche grundlegenden Umbauten an der religiopolitischen Ordnung nicht doch einer Legitimation durch den demokratischen politischen Prozess bedürfen. Dieser Legitimationsbedarf entsteht vor allem deshalb, weil man es unter Bedingungen einer pluralisierten und heterogenen religiösen Landschaft in religiopolitischen Streitfällen vielfach – und hier kommt die dritte der oben erwähnten Formen von Reformbedarf ins Spiel – mit Kollisionen zwischen gleichberechtigten Prinzipien oder Normen zu tun hat, die wie die Konkurrenz zwischen positiver und negativer Religionsfreiheit nicht rational auflösbar sind. Diese Situation produziert aber nicht nur die normative Frage nach der Legitimität einer vornehmlich rechtlichen Entscheidung solcher Fragen, sie wirft auch das Problem auf, wie denn Gerichte und insbesondere das Bundesverfassungsgericht mit seiner Letztentscheidungskompetenz unter solchen Bedingungen Akzeptanz für ihre Entscheidungen herstellen und damit befriedend und integrierend wirken können.³⁹ Die heftige Debatte um die Kruzifix-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes unter den politischen Eliten, der Bevölkerung⁴⁰ und selbst der Staatskirchenrechtslehre hat dies schlagend deutlich gemacht. Die Reform durch Recht ist auch keine nachhaltige Strategie, weil sie die Reste der problematischen, aus dem Programm einer »Verchristlichung der Gesellschaft« stammenden religiopolitischen Mentalitäten von politischen Eliten und Bevölkerung nicht zu ändern vermag.

Ein Plädoyer für mehr Religionspolitik⁴¹ scheint auf dem Hintergrund der Akteurskonstellationen sowie der religiopolitischen Mentalitäten innerhalb der politi-

38 Insofern ist Janbernd Oebbecke (vgl. seinen Beitrag in diesem Heft) zuzustimmen, dass das Rechtssystem auf der Basis der existierenden religiopolitischen Ordnung durchaus in der Lage ist, die Folgen religiöser Pluralisierung zumindest mit Blick auf die Muslime zu bewältigen. Ob auch die beiden stärksten Bastionen der bisherigen asymmetrischen Ordnung – der Körperschaftsstatus und der Religionsunterricht – in absehbarer Zeit in politischen Verhandlungen oder aber durch gerichtliche Entscheidung geschliffen bzw. geöffnet werden, ist allerdings noch offen.

39 Vgl. Lhotta, Bundesverfassungsgericht als judizieller Mediator und Agenda-Setter im LER-Verfahren, aaO. (FN 13), S. 1078, 1087.

40 Vgl. dazu die Leserbriefe in Peter Pappert, (Hg.), *Den Nerv getroffen. Engagierte Stimmen zum Kruzifix-Urteil von Karlsruhe*, Aachen 1995.

41 Vgl. Willems, Weltanschaulich neutraler Staat, christlich-abendländische Kultur und Laizismus: Zu Struktur und Konsequenzen aktueller religiopolitischer Konflikte in der Bundesrepublik, aaO. (FN 8).

tischen Eliten nun aber kaum eine attraktive Alternative zu bieten. Der kurze historische Rückblick hat deutlich gemacht, dass es die Kirchen und die ihnen nahestehende Mehrheit unter den politischen Eliten waren, die für die asymmetrische Ausgestaltung der Verfassung der bundesdeutschen Religionspolitik verantwortlich zeichneten. Und die detaillierte Rekonstruktion der Kopftuchgesetzgebung durch Antonius Liedhegener (vgl. seinen Beitrag in diesem Heft) zeigt deutlich, dass die problematische Mentalität, die eigenen religionspolitischen Überzeugungen, so die Mehrheitsverhältnisse gegeben sind, durchzusetzen, nach wie vor höchst virulent ist, und zwar sowohl auf Seiten der Verfechter der alten asymmetrischen religionspolitischen Ordnung als auch auf Seiten der Verfechter eines Systemwechsels weg von einem Kooperations- hin zu einem Trennungssystem. Aber wie Antonius Liedhegener in dieser Lage allein auf das Recht und das Prinzip der Religionsfreiheit zu setzen, ist aufgrund der oben beschriebenen Schwierigkeiten der Rechtsprechung, gerade in solchen Situationen Akzeptanz für Entscheidungen herzustellen, befriedend und integrierend zu wirken und die problematischen Mentalitäten auf diese Weise zu verändern, ebenfalls keine erfolgversprechende Lösung des Problems.

Unter diesen Bedingungen stellt Religionspolitik nach verhandlungsdemokratischem Muster im Schatten gerichtlicher Dezision eine Alternative dar, die sowohl faire als auch allseits akzeptierte Lösungen hervorzubringen und zugleich die Herausbildung und Stärkung jener Fähigkeiten zu fördern vermag, die wie Fairness und Toleranz in religiös pluralisierten Gesellschaften unverzichtbar sind. Interessanter Weise ist das Bundesverfassungsgericht – wohl nicht zuletzt auch in Reaktion auf die Folgen seiner Kruzifix-Entscheidung – bei seiner Befassung mit der Einführung des Faches Lebensgestaltung – Ethik – Religion (LER) und der Nichteinführung eines Religionsunterrichtes nach Art 7, Abs. 3 GG im Brandenburgischen Schulgesetz genau diesen Weg gegangen.⁴²

In diesem Konflikt standen auf der einen Seite die brandenburgische Regierung und die Parlamentsmehrheit, die die gesellschaftlichen Voraussetzungen für einen Religionsunterricht nach Art. 7 Abs. 3 in Brandenburg nicht gegeben sahen und daher mit Blick auf die als notwendig erachtete Werteerziehung auf das alternative Unterrichtsfach LER setzten und den Religionsunterricht als freiwilliges Angebot in die Hände der Kirchen übergeben wollten. Rechtlich beriefen sie sich auf die Ausnahmeklausel in Art. 141 GG, nach der Art. 7 Abs. 3 GG auf diejenigen Länder keine Anwendung findet, in denen am 1. Januar 1949 eine andere landesrechtliche Rege-

42 Vgl. für eine kurze Skizze des Konfliktes und seine gerichtliche Beilegung Lhotta, Bundesverfassungsgericht als judizieller Mediator und Agenda-Setter im LER-Verfahren, aaO. (FN 13), S. 1086–1090, für eine ausführliche Rekonstruktion vgl. Kai Oliver Thielking, *Die Kirche als politischer Akteur. Kirchlicher Einfluss auf die Schul- und Bildungspolitik in Deutschland*, Baden-Baden 2005. Lhotta hat in seinem Beitrag am Beispiel des LER-Verfahrens die Rolle des Bundesverfassungsgerichts als »Mediator« und »Agenda-Setter« herausgestellt und damit die bisherige politikwissenschaftliche Funktionsbestimmung des Gerichts, in der dieses vornehmlich als »Veto-Player« betrachtet wurde, deutlich erweitert. Hier liegt der Akzent dagegen auf der Rolle des Gerichtes als (eher indirekt wirkendes) Korrektiv einer verhandlungsdemokratisch angelegten Religionspolitik.

lung bestand. Auf der anderen Seite standen die katholische Kirche, Eltern und betroffene Schüler und die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, die die Einführung des Religionsunterrichtes nach Art. 7 Abs. 3 forderten. Die Evangelische Kirche in Berlin-Brandenburg beteiligte sich anders als die katholische Kirche zunächst an einem Modellversuch, schwenkte jedoch Mitte der 90er Jahre um, stieg aus dem Modellversuch aus und reihte sich in die Koalition aus CDU/CSU-Fraktion, katholischer Kirche und Eltern ein. Nach dieser Konfliktpartei stellte das Fach LER keinen Religionsunterricht nach Art. 7 Abs. 3 dar; das Land sei jedoch verpflichtet, Religionsunterricht nach Art. 7 Abs. 3 einzuführen. Die Anwendbarkeit der sog. »Bremer Klausel« (Art. 141 GG) wurde bestritten. 279 Mitglieder des Deutschen Bundestages reichten schließlich einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht ein, die § 9 Abs. 2 und 3, § 11 Abs. 2 bis 4 und § 141 des Brandenburgischen Schulgesetzes vom 12. April 1996, soweit sie dem Religionsunterricht die Anerkennung als ordentliches Schulfach verweigern, als mit dem Grundgesetz unvereinbar und § 9 Abs. 2 Satz 2 des brandenburgischen Schulgesetzes als nichtig zu erklären; die Bistümer Magdeburg, Berlin und Görlitz, die Evangelische Kirche in Berlin-Brandenburg sowie Schüler und Eltern (zum Teil in Vertretung ihrer Kinder) schlossen sich mit einer entsprechenden Verfassungsbeschwerde an.

Angesichts dieser Ausgangslage war absehbar, dass eine Entscheidung zugunsten einer der beiden Seiten ähnlich heftige Reaktionen provoziert hätte wie die Kruifix-Entscheidung. Nach der öffentlichen Anhörung am 26. Juni 2001 unterbreitete der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichtes in seinem Beschluss vom 11. Dezember 2001 daher den Vorschlag, eine einvernehmliche Regelung herbeizuführen.⁴³ Nachdem die Beteiligten sich bis auf einige Eltern zu einer solchen einvernehmlichen Regelung bereit erklärt hatten, unterbreitete das Verfassungsgericht einen Vorschlag (vgl. BVerfGE 104, 305), der die Parteien zwar nicht binden, ihnen aber als Orientierung dienen sollte. In diesem Vergleichsvorschlag wurde der Religionsunterricht (RU) gestärkt (Integration des RU in die regelmäßige Unterrichtszeit, teilweise Anrechnung der Erteilung von RU bei Lehrern auf die Pflichtstundenzahl, Leistungsbewertung des RU und auf Wunsch Übernahme der Note in das Zeugnis, staatliche Zuschüsse für die Kirchen für die Erteilung von RU) und u.a. eine Abmeldung vom LER im Falle des Besuchs des Religionsunterrichts vorgesehen. Das Gericht setzte den Verfahrensbeteiligten eine Frist bis zum 31. Januar 2002. Die Konfliktparteien einigten sich mit Ausnahme einiger evangelischer Eltern und Schüler auf der Basis des Vergleichsvorschlags des Gerichts. Auf der Basis dieser Vereinbarung trat am 1. August 2002 das veränderte brandenburgische Schulgesetz und die Verordnung über den Religionsunterricht in Kraft. Ein Antrag dissentierender Eltern und Schüler auf einstweilige Verfügung gegen die neue Regelung lehnte das Bundesverfassungsgericht am 28.7.2002 ab.⁴⁴ Am 31.10.2002 stellte das

43 Vgl. hierzu und zum Folgenden BVerfG, BvF 1/96 vom 31.12.2002, http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20021031_1bvf00196.html.

44 BVerfG, 1 BvQ 25/02 vom 28.7.2002, http://www.bverfg.de/entscheidungen/qk20020728_1bqv002502.html.

Bundesverfassungsgericht schließlich das Verfahren ein und verwarf die Verfassungsbeschwerde der dissentierenden evangelischen Eltern und Schüler.

Nun muss die Kopplung zwischen einer verhandlungsdemokratisch ausgestalteten Religionspolitik und gerichtlicher Vermittlung und inhaltlicher Steuerung nicht immer so stark ausfallen wie im LER-Verfahren. Angesichts der häufig bestehenden Machtungleichgewichte zwischen Gruppen, vor allem, wenn es um Konflikte zwischen religiösen Mehrheiten und religiösen Minderheiten geht, ist der »Schatten« gerichtlicher Dezision jedoch unerlässlich. Er stellt nicht zuletzt auch sicher, dass die Parteien die für solche Formen einer kooperativen Religionspolitik notwendige Kooperations- und Kompromissbereitschaft aufbringen.⁴⁵ Die Operationsweise des Bundesverfassungsgerichtes ist aber noch in einer weiteren Hinsicht bedeutsam, nämlich als Hinweis darauf, dass viele der derzeitig religionspolitisch umstrittenen Fragen genuin politische Fragen sind, deren Ergebnisse gleichwohl dem Gebot der Fairness und einem schonendem Ausgleich der konkurrierenden Prinzipien und Güter genügen müssen.

4. Schlussbemerkung

Eine verhandlungsdemokratisch ausgestaltete Religionspolitik im Schatten gerichtlicher Dezision konstituiert also eine dritte, genuin politische Option religionspolitischer Reform jenseits der rechtlich-gerichtlichen Normfortbildung und der mehrheitsdemokratischen Religionspolitik. Dieser Typus einer verhandlungsdemokratisch ausgestalteten Religionspolitik kann zudem, worauf Gerhard Lehmbrock immer wieder aufmerksam gemacht hat⁴⁶, auf eine tiefe Verankerung in der politischen Entscheidungskultur Deutschland zurückblicken. Um diese Tradition verstärkt zu nutzen, bedarf es allein einer Erweiterung der klassischen tripartistischen Kooperation zwischen dem Staat und den beiden großen christlichen Kirchen hin auf ein pluralistisches religionspolitisches Netzwerk. Die im September 2006 vom Bundesinnenminister einberufene Islamkonferenz könnte jedenfalls den Beginn einer stärkeren Nutzung dieses Modus der Religionspolitik markieren. Allerdings werden sich nicht alle Fragen auf diesem Wege entscheiden lassen. Insofern bedarf es bei der Reform und Fortbildung der religionspolitischen Verfassung der Bundesrepublik einer Kombination, Ergänzung und wechselseitigen Korrektur gerichtlicher, mehrheitsdemokratischer⁴⁷ und verhandlungsdemokratischer Religionspolitik.

- 45 Auf lokaler Ebene können bei religionspolitischen Konfliktlagen Widerspruchslösungen mit der Nötigung zur gütlichen Einigung, wie sie Art. 7 Abs. 3 BayEÜG mit Blick auf das Kruzifix vorsieht, funktionale Äquivalente bilden. Auch hier finden die Verhandlungen im Schatten einer gerichtlichen Dezision statt.
- 46 Gerhard Lehmbrock, »Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa« in: Ders., *Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre*, Wiesbaden 2003.
- 47 Zu den förderlichen institutionellen Randbedingungen für eine den Geboten der Fairness und der Gleichbehandlung genügende mehrheitsdemokratische Religionspolitik vgl. Ulrich Willems, »Religion als Privatsache? Eine kritische Auseinandersetzung mit dem liberalen Prinzip einer strikten Trennung von Politik und Religion« in: Michael Minkenberg / Ulrich Willems (Hg.), *Politik und Religion*, Wiesbaden 2003; Willems, Weltanschaulich neutraler Staat, christlich-abendländische Kultur und Laizismus: Zu Struktur und Konsequenzen aktueller religionspolitischer Konflikte in der Bundesrepublik, aaO. (FN 8).

Zusammenfassung

Die religiopolitische Ordnung der Bundesrepublik hat angesichts der Herausforderung durch die religiöse Pluralisierung erheblichen Reformbedarf. Dieser Reformbedarf resultiert unter anderem aus der asymmetrischen Ausgestaltung der religiopolitischen Ordnung, die zu einer religiös-christlichen-großkirchlichen Schlagseite geführt hat. Eine Reform dieser asymmetrischen religiopolitischen Ordnung der Bundesrepublik erfordert jedoch keineswegs den Wechsel von einem Kooperations- hin zu einem Trennungssystem. Vielmehr verfügen beide Systeme über erhebliche Spielräume der Ausgestaltung. Damit stellt sich die Frage nach den angemessenen oder notwendigen Modi einer Reform der religiopolitischen Ordnung. Die derzeit dominierenden Formen der Reform durch Rechtsprechung und parlamentarische Mehrheitsentscheidungen vermögen das notwendige Maß an Hinnahmebereitschaft oder Akzeptanz für religiopolitische Reformen nicht in ausreichendem Maße herzustellen. Der Beitrag plädiert daher dafür, diese beiden Modi durch Formen einer verhandlungsdemokratischen Religionspolitik zu ergänzen.

Summary

The religio-political order of the Federal Republic of Germany is in need of reform because of rising levels of religious pluralism. This need is, *inter alia*, a consequence of an asymmetric design of the religio-political order, resulting in a religious-christian-ecclesiastical bias. But reform does not require a change from a system of cooperation to a system of separation of state and church/religion, because both systems allow a great latitude in designing this relationship. This raises the question of what are the adequate or necessary modes of reforming the religio-political order. The currently dominating modes of reform by adjudication or parliamentary majority decisions are unable to generate the extent of acquiescence or acceptance necessary for religio-political reforms. Therefore, the article pleads for complementing both modes of reform by elements of a negotiation-democratic politics of religion.

Ulrich Willems, The Need and Ability of Reform of the Religio-Political Order in Germany