

Richard Traunmüller

Nationale Pfadabhängigkeit oder internationale Konvergenz?

Eine quantitativ-vergleichende Analyse religionspolitischer Entwicklungen
in 31 europäischen Demokratien 1990–2011

Einleitung

Die religionspolitischen Regime Europas befinden sich gegenwärtig unter erheblichem Anpassungsdruck. Vor dem Hintergrund eines wachsenden weltanschaulichen Pluralismus und der einwanderungsbedingten Präsenz religiöser Minderheiten sind politische Konflikte über Status und Rechte religiöser Gruppen, die öffentliche Zurschaustellung religiöser Symbole sowie Religionsunterricht an öffentlichen Bildungseinrichtungen zu zentralen Herausforderungen europäischer Demokratien avanciert.¹ Trotz ihrer Bedeutung für die Bereiche Immigration und Integration, Sozialpolitik und gesellschaftlicher Zusammenhalt sowie für Fragen der öffentlichen Sicherheit und des Terrorismus fangen wir erst langsam an zu verstehen, wie die Staaten Europas auf diese Herausforderungen reagieren. Die Sozialwissenschaften konzentrieren sich bislang vor allem auf normative Diskussionen, welche aufgrund ihrer abstrakten Natur jedoch oftmals weit entfernt von institutionellen Wirklichkeiten verlaufen. Alternativ herrscht eine qualitativ-historische Beschäftigung mit Einzelfällen vor, welche zwar fruchtbar für die Generierung von Hypothesen ist, doch zwangsläufig an Grenzen stößt wenn es darum geht, diese auch zu überprüfen oder gar zu generalisieren.

In der Folge finden gegenwärtig erhebliche Diskussionen darüber statt, ob die Demokratien Europas angesichts der an sie gestellten Herausforderungen an der Vielfalt ihrer traditionellen Arrangements religiöser Regulierung festhalten oder nicht zunehmend auf ein gemeinsames europäisches Modell des regulativen Umgangs mit religiösem

1 Veit Bader, »The Governance of Islam in Europe: The Perils of Modelling, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 33 (2007) Heft 6, S. 871–886; José Casanova, »Immigration and the New Religious Pluralism. A European Union/United States Comparison«, in: Thomas Banchoff (Hg.), *Democracy and the New Religious Pluralism*, Oxford 2007, S. 59–84; Antonius Liedhegener, »Religionsfreiheit und die neue Religionspolitik«, in: *Zeitschrift für Politik* 55 (2008) Heft 1, S. 84–107; Michael Minkenberg, »Religious Legacies, Churches, and Shaping of Immigration Policies in the Age of Religious Diversity«, in: *Politics and Religion* 1 (2008) Heft 3, S. 349–383; Stephen V. Monsma/J. Christopher Soper, *The Challenge of Pluralism. Church and State in Five Democracies*. Second Edition, Plymouth 2009; Ulrich Willems/Michael Minkenberg, »Politik und Religion im Übergang – Tendenzen und Forschungsfragen am Beginn des 21. Jahrhunderts«, in: Michael Minkenberg/Ulrich Willems (Hg.), *Politik und Religion. PVS-Sonderheft* 33, Wiesbaden 2003, S. 13–14.

Pluralismus konvergieren.² Denn auf der einen Seite legen etwa soziologische Fallstudien nahe, dass die Policyreaktionen innerhalb Europas stark variieren und der Umgang der Staaten mit religiöser Vielfalt vor allem nationale Bedingungen und Traditionen reflektiert.³ Je nach kulturellem Hintergrund, der vorzufindenden Gestalt des religiösen Pluralismus und den herrschenden politischen Machtverhältnissen finden europäische Demokratien demnach ganz unterschiedliche politische Antworten. Diese stehen in starker Kontinuität zu bereits bestehenden Regulierungsmustern und reagieren auf ganz spezifische nationale Problemlagen. Auf der anderen Seite jedoch beobachten Rechtswissenschaftler die zunehmende Herausbildung eines einheitlichen europäischen Ansatzes religiöser Regulierung, welcher sich aus supranationalen Normen speist und auf den drei Grundsätzen des Rechts auf Religionsfreiheit, der Autonomie religiöser Gruppen sowie selektiver Kooperation zwischen Staat und dem Religionssektor beruht.⁴ Prozesse der liberalen Normdiffusion sowie insbesondere die Ausweitung eines geteilten internationalen Rechtsrahmens im Zuge der europäischen Integration führen dieser Perspektive zufolge zunehmend zu einer Angleichung der religionspolitischen Regime in Europa. Diese beiden, im Folgenden als *Pfadabhängigkeit*- bzw. *Divergenzthese* und *Konvergenzthese* bezeichneten Perspektiven, unterscheiden sich nicht nur in ihren deskriptiven Vorhersagen bezüglich gegenwärtiger religionspolitischer Entwicklungstrends, sondern betonen auch ganz unterschiedliche Erklärungsmechanismen für den Policywandel im Bereich der europäischen Religionspolitik.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, etwas empirisches Licht in die Debatte über die religionspolitischen Dynamiken in Europa zu bringen, indem er eine breitere und vor allem quantitativ-vergleichende Perspektive einnimmt: »[i]nstead of being legalistic, normative, or case-study orientated, the approach should be empirical, analytical, and comparative.«⁵ Zu diesem Zweck macht die folgende empirische Analyse von einem neu codierten Datensatz für insgesamt 31 europäische Demokratien (die EU27-Mitgliedstaaten sowie Island, Norwegen, die Schweiz und die Türkei) Gebrauch, welcher die

- 2 Bader, The Goverance of Islam, aaO. (FN1); Mathias Koenig, »Europeanising the Governance of Religious Diversity: An Institutional Account of Muslim Struggles for Public Recognition«, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 33 (2007) Heft 6, S. 911-932; Ruud Koopmans/ Ines Michalowski/ Stine Waibel, »Citizenship Rights for Immigrants: National Political Processes and Cross-National Convergence in Western Europe, 1980-2008«, in: *American Journal of Sociology* 117 (2012) Heft 4, S. 1202-1245.
- 3 Joel S. Fetzer/J. Christopher Soper, *Muslims and the State in Britain, France and Germany*, Cambridge 2005; Monsma/Soper, The Challenge of Pluralism, aaO. (FN1).
- 4 W. Cole Durham, »Perspectives on Religious Liberty: A Comparative Framework«, in: Johan D. van der Vyver/John Witte (Hg.), *Religious and Human Rights in Global Perspective*, Den Haag 1996, S. 1-44; Silvio Ferrari, »Islam and the Western European model of Church and State relations«, in: Wasif A. R. Shadid, W.A.R. and Pieter S. van Koningsveld (Hg.), *Religious Freedom and the Neutrality of the State: The Position of Islam in the European Union*., Leuven 2002, S. 6-19; Gerhard Robbers, »Staat und Kirche in der Europäischen Union«, in: ders. (Hg.), *Staat und Kirche in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2005, S. 629-641.
- 5 Michael Minkenberg, »Religion and Public Policy: Institutional, Cultural, and Political Impact on the Shaping of Abortion Policies in Western Democracies«, in: *Comparative Political Studies* 35 (2002) Heft 2, S. 221-247, S. 231.

bislang bestehenden Daten der zweiten Welle des *Religion and the State Project* (RAS2)⁶ erweitert und damit einen Untersuchungszeitraum von zwei Jahrzehnten schafft (1990-2011). Die Studie folgt außerdem der von Koopmans et al.⁷ vorgelegten Untersuchung zur Entwicklung von Einwandererrechten 1980-2008, geht jedoch deutlich über die dort berücksichtigten religiösen Rechte muslimischer Minderheiten hinaus.

Die empirischen Ergebnisse legen nahe, dass es in Europa bislang keine Hinweise auf eine Konvergenz religiöser Regulierung gibt. Ganz im Gegenteil zeigt die empirische Evidenz nicht nur die Persistenz erheblicher nationaler Unterschiede, sondern sogar eine zunehmende Divergenz in der staatlichen Regulierung des religiösen Sektors. Dies gilt für den Umgang mit religiösen Minderheitengruppen ebenso wie für die restringierende oder fördernde Behandlung religiöser Organisationen im Allgemeinen. Wenngleich sich Effekte einer EU-Mitgliedschaft auf die religionspolitische Entwicklung eines Landes feststellen lassen, so weisen diese eher auf eine Zunahme denn auf eine Liberalisierung religiöser Regulierung hin. Ausschlaggebender für die religionspolitischen Dynamiken sind allerdings vielmehr nationale politische Prozesse und hier insbesondere die parlamentarische Stärke religiöser Parteien.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt. Zunächst wird der analytische Rahmen und die in der Studie verwendete Operationalisierung von religiöser Regulierung vorgestellt (1.). Dann werden die zentralen deskriptiven Hypothesen der Pfadabhängigkeit- und Konvergenzperspektive rekonstruiert (2.) und im darauffolgenden Abschnitt mit der empirischen Evidenz konfrontiert (3.). Es folgt eine Diskussion möglicher Erklärungsmuster religionspolitischen Wandels in Europa sowie deren empirische Überprüfung (5.). Zuletzt werden die zentralen Befunde zusammengefasst (6.).

1. Analytische Perspektive und Operationalisierung

Um den Wandel in der religiösen Regulierung verstehen und erklären zu können ist es notwendig, sich von kruden legalistischen Typologien und abstrakten theoretischen Modellen ab- und dem tatsächlichen Tun und Lassen von Staaten zuzuwenden.⁸ Staat-Kirche-Beziehungen lassen sich nicht adäquat mittels der Unterscheidung eines Idealtyps – etwa des Staatskirchentums – von einem anderen Idealtyp – z.B. der Trennung von Staat und Kirche – erfassen. Sie stellen vielmehr ein komplexes und vielschichtiges Bündel an offiziellen Gesetzen, staatlichen Handlungen und administrativen Entscheidungen dar, welche darauf abzielen religiöse Gruppen und deren Praktiken zu regulieren. Dabei

6 Jonathan Fox, *A World Survey of Religion and the State*, Cambridge 2008; Jonathan Fox, »Building Composite Measures of Religion and State«, in: *Interdisciplinary Journal of Research on Religion* 7 (2011) Artikel 8, o.S.

7 Koopmans/Michalowski/Waibel, *Citizenship Rights for Immigrants*, aaO (FN1).

8 Bader, *The Governance of Islam*, aaO. (FN1); Zsolt Enyedi, »Conclusion: Emerging Issues in the Study of Church-State Relations«, in: John T.S. Madeley/Zsolt Enyedi (Hg.): *Church and State in Contemporary Europe. The Chimera of Neutrality*, London 2003, S. 218-232; Koenig, Europeanising the Governance of Religious Diversity, aaO. (FN 2); Minkenberg, *Religion and Public Policy*, aaO. (FN 5).

kann staatliche Regulierung von Religion zwei grundlegende Formen annehmen. Einerseits kann ein Staat die religiösen Überzeugungen, Praktiken und Organisationen mit rechtlichen Restriktionen und administrativen Einschränkungen versehen. Andererseits kann ein Staat religiösen Gruppen und Organisationen aber auch konstitutionelle Privilegien und finanzielle Subventionierung gewähren.

Religiöse Regulierung auf diese Weise als graduelles Phänomen zu begreifen, hilft nicht nur die empirische Komplexität im Ländervergleich besser erfassen zu können, sondern erlaubt es insbesondere auch die Entwicklungsrichtungen von möglichen Konvergenz- oder Divergenzprozessen anhand des Ausmaßes oder der Stärke der Regulierung zu beschreiben.⁹ Um die drei von der Konvergenzthese postulierten Grundsätze europäischer Religionspolitik – Religionsfreiheit, religiöse Autonomie und selektive Kooperation – annähernd zu operationalisieren, greife ich auf drei Messinstrumente zurück, welche von der zweiten Welle des *Religion and the State Project* (RAS) bereitgestellt werden. Bei diesen Indizes handelt es sich gegenwärtig um die umfassendsten und überzeugendsten Messungen der staatlichen Regulierung von Religion.¹⁰

So wird das Prinzip der Religionsfreiheit anhand des *Religious Discrimination Index* gemessen, welcher insgesamt 30 verschiedene Arten von Restriktionen erfasst, welche zwar religiösen Minderheiten aber nicht der religiösen Mehrheit auferlegt werden. Prominente Beispiele umfassen etwa staatliche Einschränkungen beim Bau religiöser Gebäude wie Moscheen, dem öffentlichen Tragen religiöser Symbole oder der Einrichtung religiöser Schulen. Jedes Item dieses Indexes wurde ordinal auf einer Skala von Null bis drei codiert, um die Schwere der Restriktion abbilden zu können. Auf diese Weise resultiert ein additiver Index welcher Werte von Null bis 90 annehmen kann.

Das Prinzip der religiösen Autonomie wird mittels des *Religious Restriction Index* operationalisiert, welcher insgesamt 29 verschiedene staatliche Restriktionen von Religion allgemein, also auch der religiösen Mehrheit beinhaltet. Beispiele für diese Formen staatlicher Einmischung umfassen beispielsweise Einschränkungen bei der formalen Organisation religiöser Gruppen, staatliche Vorgaben für den Religionsunterricht in öffentlichen Schulen oder die staatliche Kontrolle religiösen Eigentums. Auch hier wird jede Komponente anhand einer Skala von Null bis drei codiert, was in Indexwerten zwischen Null und 87 resultiert.

Schließlich greife ich auf den *Religious Support Index* zurück, um die selektive Kooperation zwischen Staat und religiösen Organisationen zu operationalisieren. Dieser Index besteht aus der Summe aus insgesamt 50 binären Items, welche zahlreiche Priva-

9 Daniel W. Drezner, »Globalization and policy convergence«, in: *The International Studies Review* 3 (2001) Heft 1, S. 53–78; Katharina Holzinger/Christoph Knill, »Causes and conditions of cross-national policy convergence«, *Journal of European Public Policy* 12 (2005) Heft 5, S. 775–796; Thomas Plümper/Christina Schneider, »The Analysis of Policy Convergence, or, How to Chase a Black Cat in a Dark Room«, *Journal of European Public Policy* 16 (2009) Heft 7, S. 990–1011.

10 Fox, A World Survey of Religion and the State, aaO. (FN6); Fox, Building Composite Measures of Religion and the State, aaO. (FN6); Richard Traunmüller, »Zur Messung von Staat-Kirche-Beziehungen. Eine vergleichende Analyse neuerer Indizes«, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 6 (2012) Heft 2, S. 207–231.

legien und materielle Unterstützungsleistungen umfassen, die der organisierten Religion von Seiten des Staates gewährt werden. Dies beinhaltet etwa die Frage des staatlichen Einzugs von Kirchensteuern sowie die staatliche Finanzierung von Religionsunterricht, Wohlfahrtsaktivitäten, religiösen Gebäuden oder dem Gehalt von Geistlichen.

Im Folgenden soll die empirische Plausibilität der beiden konkurrierenden Perspektiven auf die Entwicklungsdynamiken religiöser Regulierung in einem makro-quantitativen Vergleich von 31 europäischen Demokratien im Zeitraum von zwei Jahrzehnten zwischen 1990 und 2011 evaluiert werden. Die Länderstichprobe enthält alle EU27-Mitgliedstaaten sowie Island, Norwegen, die Schweiz und die Türkei. Da die Daten des RAS2 nur den Zeitraum von 1990-2008 umfassen und sich insbesondere erst vor kurzem einige Veränderung in der religiösen Regulierung ereignet haben, kombiniere ich die RAS2-Daten mit neuem eigenen Datenmaterial, welches auf dem gleichen Codierschema basiert, den Untersuchungszeitraum aber bis in das Jahr 2011 fortführt.¹¹ Für die Periode von sechs Jahren für die sich die beiden Datenquellen überlappen (2003-2008) liegt die Intercoderreliabilität bei 82,7 Prozent, was einem zufriedenstellenden Wert entspricht. Am stärksten ist die Übereinstimmung zwischen den Maßen für staatliche Unterstützung ($r = 0,91$) sowie staatliche Restriktion von Religion ($r = 0,90$). Obwohl die Codierungen für religiöse Diskriminierung stärkere Diskrepanzen aufweisen beläuft sich die Korrelation immer noch auf $r = 0,75$. Während ich im Folgenden nur bis 2003 auf die Daten des RAS2 und ab diesem Zeitpunkt auf mein eigenes Datenmaterial zurückgreife, ist es ein Leichtes die Robustheit der Ergebnisse bei verschiedenen Kombinationen der beiden Quellen zu überprüfen.

2. Zwei Perspektiven auf den Wandel in der religiösen Regulierung: Hypothesen

Die allgemeinste theoretische Erwartung, welche sich aus der Divergenz- bzw. Pfadabhängigkeitsthese ableiten lässt, ist, dass die Variation in der europäischen Religionspolitik am Ende des Untersuchungszeitraums (also im Jahr 2011) entweder gleich oder sogar größer sein sollte als zu Beginn (1990). Dies sollte zudem für alle drei Maße religiöser Regulierung der Fall sein. Diese Erwartung lässt sich sehr leicht durch einen Vergleich der Standardabweichung zum Zeitpunkt t_1 mit der Standardabweichung zum Zeitpunkt t_2 überprüfen.¹² Die Hypothesen lauten daher:

$$H1a: \sigma(\text{Diskriminierung}_{1990}) \leq \sigma(\text{Diskriminierung}_{2011})$$

$$H1b: \sigma(\text{Restriktion}_{1990}) \leq \sigma(\text{Restriktion}_{2011})$$

$$H1c: \sigma(\text{Unterstützung}_{1990}) \leq \sigma(\text{Unterstützung}_{2011}).$$

¹¹ Die Daten wurden von Masterstudierenden der Universität Bern im Rahmen eines von mir veranstalteten Seminars zum Thema »Staat und Kirche in Europa« codiert. Ich möchte ihnen an dieser Stelle für ihr großes Engagement und die hervorragende Arbeit recht herzlich danken!

¹² Holzinger/Knill, Causes and conditions of cross-national policy convergence, aaO. (FN 9).

Im direkten Umkehrschluss sollten wir laut Konvergenzthese genau die gegenteilige Entwicklung beobachten. Die Ländervariation in religiöser Regulierung sollte im Jahr 2011 geringer ausfallen als sie es im Jahr 1990 war:

H2a: $\sigma(\text{Diskriminierung}_{1990}) > \sigma(\text{Diskriminierung}_{2011})$

H2b: $\sigma(\text{Restriktion}_{1990}) > \sigma(\text{Restriktion}_{2011})$

H2c: $\sigma(\text{Unterstützung}_{1990}) > \sigma(\text{Unterstützung}_{2011})$.

Jenseits der bloßen zeitlichen Abnahme in religionspolitischer Variation sagt die Konvergenzperspektive allerdings auch voraus, dass die Demokratien Europas zunehmend einen ganz spezifischen Ansatz in der Regulierung des religiösen Sektors verfolgen. Mit anderen Worten handelt es sich bei der Konvergenzthese um eine gerichtete These, welche Erwartungen über die Zu- oder Abnahme des Mittelwerts zwischen t_1 und t_2 formuliert.¹³ Wenngleich es sehr schwierig ist, die erwarteten Policygleichgewichte der europäischen Religionspolitik in exakten Indexwerten auszurücken, so lassen sich die theoretischen Erwartungen doch zumindest zu einem gewissen Grad quantifizieren.

Das Prinzip der Religionsfreiheit im minimalen Sinn einer strikten Trennung von Staat und Religion wäre beispielsweise bei einer völligen Abwesenheit von staatlichen Einschränkungen individueller oder kollektiver religiöser Praktiken, insbesondere jener religiöser Minderheiten, verwirklicht.¹⁴ Sollte die Konvergenzthese Recht haben, so sollten die Indexwerte des *Religious Discrimination Index* – zumindest im Limit – gegen Null streben. In gleicher Weise wäre das Prinzip der Autonomie religiöser Gruppen und der Nichteinmischung des Staates dann voll realisiert, wenn politische Akteure von jeglicher Form der Restriktion oder Kontrolle religiöser Organisationen, einschließlich der religiösen Mehrheit, absiehen würden. Der bei vollständiger Konvergenz zu erwartende Indexwert wäre abermals Null. Mit Blick auf das Prinzip der selektiven Kooperation ist es weitaus unklarer welcher Indexwert ein solches religionspolitisches Arrangement am besten beschreiben würde. Die staatliche Kooperation mit dem religiösen Sektor nimmt vielfältige Formen an und umfasst zahlreiche Bereiche, wie etwa Bildung, die Erbringung von Wohlfahrtsleistungen oder öffentliche Gesundheit. Zumindest würde man jedoch erwarten, dass die Staaten Europas hin auf einen Wert größer als Null auf dem *Religious Support Index* konvergieren. Zusammenfassend führt dies zu folgenden Hypothesen:

H3a: Diskriminierung $\rightarrow 0$

H3b: Restriktion $\rightarrow 0$

H3c: Unterstützung $\rightarrow >0$.

13 Holzinger/Knill, Causes and conditions of cross-national policy convergence, aaO. (FN 9).

14 Fox, A World Survey of Religion and the State, aaO. (FN 6); Fox, Building Composite Measures of Religion and the State, aaO. (FN 6); Anthony Gill, *The Political Origins of Religious Liberty*, Cambridge 2008.

Natürlich ist es sehr unwahrscheinlich, dass es in dem hier vorliegenden begrenzten Beobachtungszeitraum von zwei Jahrzehnten zwischen den europäischen Demokratien bereits zu einer vollständigen Policykonvergenz im Bereich der Religionspolitik gekommen ist. Geht man realistischerweise nur von einer unvollständigen Konvergenz aus, würde man vielmehr erwarten, dass religiöse Regulierung im Jahr 2011 einem solchen europäischen Modell stärker ähnelt, als es noch im Jahr 1990 der Fall war. Mit anderen Worten sollten die Niveaus in religiöser Diskriminierung und genereller religiöser Restriktion gegenwärtig niedriger sein als vor zwei Jahrzehnten. Wie schon zuvor ist die Erwartung bezüglich der Entwicklung staatlicher Unterstützung von Religion weit weniger klar und wird daher nicht näher spezifiziert. Die zu prüfenden Hypothesen lauten daher:

H4a: $\text{Discrimination}_{1990} > \text{Discrimination}_{2011}$

H4b: $\text{Restriction}_{1990} > \text{Restriction}_{2011}$

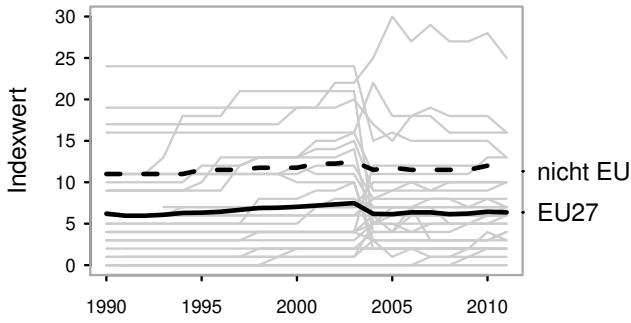
H4c: $\text{Support}_{1990} > \text{Support}_{2011}$.

3. Deskriptive Trends in der europäischen Religionspolitik 1990-2011

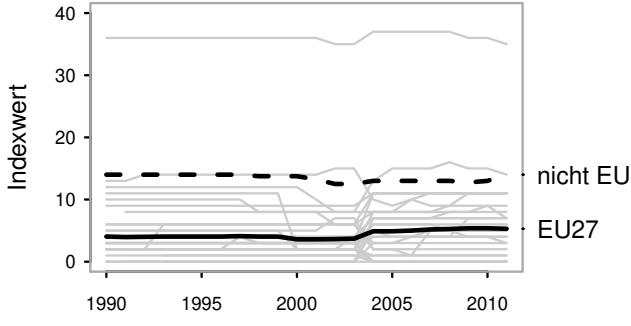
Wie hat sich die Religionspolitik in Europa über die letzten beiden Jahrzehnte entwickelt? Um einen deskriptiven Eindruck zu vermitteln zeigt Abbildung 1 die Zeittrends für die drei Maße staatlicher Regulierung von Religion in 31 europäischen Demokratien über den Zeitraum von 1990-2011. Um sowohl einen Einblick in die empirische Reichweite als auch die generelle Dynamik in der Religionspolitik zu geben, werden sowohl die Entwicklungen der einzelnen Länder (feine graue Linien) sowie die Mittelwerte für EU27-Mitgliedstaaten (dicke schwarze Linie) und der Nicht-Mitglieder (dicke gestrichelte Linie) dargestellt.

Drei generelle Beobachtungen stechen sofort ins Auge. *Erstens*, zeigt sich für den gesamten Untersuchungszeitraum eine beachtliche Variation in den länderspezifischen Indexwerten. Es ist ganz eindeutig, dass sich die europäischen Staaten in ihrem Umgang mit religiösen Minderheiten, hinsichtlich der Einschränkung von Religion ganz allgemein sowie auch im Ausmaß von staatlicher Unterstützung deutlich unterscheiden. *Zweitens*, weisen EU27-Mitgliedstaaten im Allgemeinen eine geringere religiöse Regulierung auf als Nicht-Mitglieder der EU. Auch dies gilt für alle drei betrachteten Maße religiöser Regulierung sowie über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg. *Drittens*, erscheint die europäische Religionspolitik in der Gesamtschau zeitlich eher stabil. Zumindest sind keine dramatischen Veränderungen in den Indexmittelwerten zu erkennen. Eine Ausnahme stellen die Werte für den *Religious Support Index* dar, für den zwischen den Jahren 2003 und 2004 ein deutlicher Anstieg in regulatorischer Aktivität zu verzeichnen ist. Es ist allerdings nicht klar, ob es sich hierbei nicht lediglich um ein Artefakt der unterschiedlichen Datenquellen handelt.

Religious Discrimination Index, 1990–2011



Religious Regulation Index, 1990–2011



Religious Support Index, 1990–2011

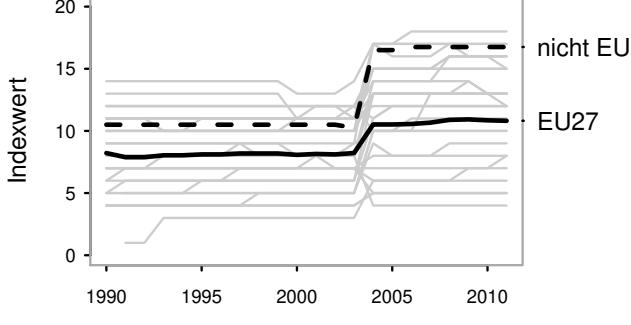


Abbildung 1: Trends in religiöser Regulierung in 31 europäischen Demokratien 1990–2011. RAS2 Daten (1990–2003) kombiniert mit eigenen Ländercodierungen (2004–2011). Dargestellt sind Indexwerte bzw. Mittelwerte für EU27- und nicht EU-Staaten. Zwecks besserer Sichtbarkeit unterscheiden sich die Achsenkalen der Einzelabbildungen.

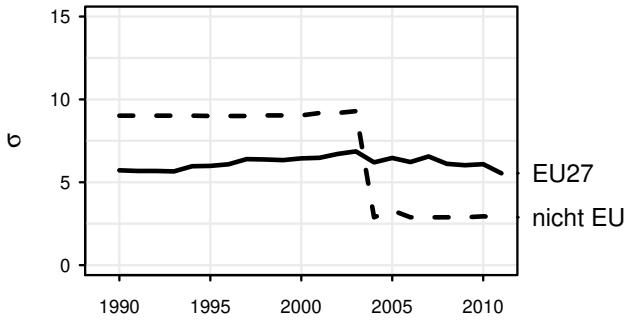
Setzt man die empirische Evidenz in Bezug zu den deskriptiven Hypothesen, so zeigt sich, dass in Europa wenig für einen Wandel der religiösen Regulierung hin zu einer Liberalisierung religiöser Freiheitsrechte spricht. Sowohl in den EU27-Mitgliedstaaten als auch in den vier Nicht-Mitgliedern Island, Norwegen, Schweiz und Türkei hat die staatliche Diskriminierung religiöser Minderheiten zwischen 1990 und 2003 leicht zugenommen und sich dann wieder etwas abgeschwächt. Entgegen Hypothese H3a ist es zumindest nicht zu einer vollständigen Konvergenz hin zu völliger Religionsfreiheit im Sinne einer strikten Trennung von Staat und Religion gekommen. Die Indexmittelwerte im Jahr 2011 sind nahezu identisch mit denen in 1990, was auch der in H4a formulierten Annahme einer unvollständigen Konvergenz widerspricht.

Ein mehr oder weniger gleiches Bild ergibt sich mit Blick auf das Prinzip religiöser Autonomie und Nichteinmischung durch den Staat, welches in Europa im Jahr 2011 sicherlich ebenfalls keine volle Verwirklichung erfahren hat. Wenngleich sich um 2000 herum ein leichter Rückgang beim Index religiöser Restriktion ereignet hat, so ist das heutige Niveau für Nicht-EU-Staaten wieder das gleiche wie in 1990 und für EU-Mitglieder sogar etwas höher. Diese Entwicklungstrends widersprechen H3b und H4b.

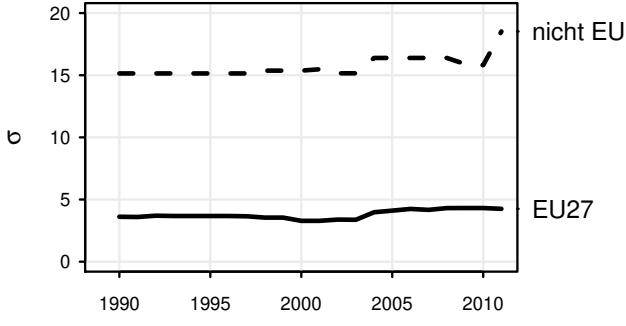
Tatsächlich ist eine Zunahme an staatlicher Unterstützung von Religion sowohl in EU- als auch Nicht-EU-Staaten zu verzeichnen, was als Indiz für eine vermehrte Kooperation zwischen staatlichen Akteuren und religiösen Organisationen betrachtet werden kann. Obwohl H3c und H4c in ihren theoretischen Erwartungen nicht sehr präzise formuliert sind und die oben bereits angesprochene Problematik der zwei Datenquellen besteht, könnte dieser Trend dennoch auf eine Bewegung hin zu einer Policy-Konvergenz auf ein bestimmtes Niveau verweisen, wie dies von der Konvergenzperspektive postuliert wird.

Unabhängig von der genauen Ausgestaltung des europäischen Modells religiöser Regulierung lässt sich leicht eruieren, ob sich die Demokratien Europas in ihren religionspolitischen Ansätzen über die Zeit annähern. Abbildung 2 zeigt hierzu die Veränderungen in den Standardabweichungen der drei Indizes über die letzten zwei Jahrzehnte.

Religious Discrimination Index, 1990–2011



Religious Regulation Index, 1990–2011



Religious Support Index, 1990–2011

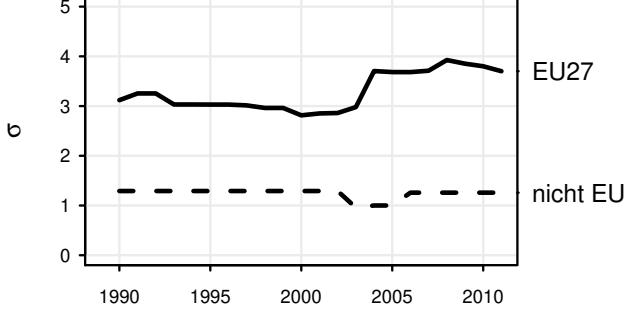


Abbildung 2: Trends in der Variation religiöser Regulierung zwischen 31 europäischen Demokratien 1990–2011. RAS2-Daten (1990–2003) kombiniert mit eigenen Ländercodierungen (2004–2011). Dargestellt sind Standardabweichungen in den Indexwerten. Zwecks besserer Sichtbarkeit unterscheiden sich die Achsenkalen der Einzelabbildungen.

Entgegen der in H2a formulierten theoretischen Erwartung der Konvergenzperspektive hat die Ländervariation in der staatlichen Diskriminierung religiöser Minderheiten zwischen den EU27-Staaten bis 2003 zugenommen und ist nun wieder auf dem Ausgangswert von 1990. Die vier in der Länderstichprobe enthaltenen Nicht-EU-Länder Island, Norwegen, Schweiz und Türkei sind sich in ihrem Umgang mit religiösen Minderheiten allerdings ähnlicher geworden. Wenngleich dies in der Abbildung nicht sichtbar ist, so ist für diese Entwicklung sowohl eine Verbesserung der Situation in der Türkei als auch eine Zunahme an religiöser Diskriminierung in den übrigen drei Ländern verantwortlich.

Die EU27-Mitgliedstaaten konvergieren im vorliegenden Beobachtungszeitraum auch nicht hinsichtlich ihrer restriktiveren Regulierungspraktiken gegenüber religiösen Organisationen im Allgemeinen, wie dies von H2b vorhergesagt wird. Wenn überhaupt, dann ist die Variation im *Religious Regulation Index* innerhalb der EU 2011 sogar etwas höher als in 1990. Substantiell gesprochen bleibt sie jedoch die gleiche. Nicht-EU-Mitglieder divergieren in den letzten Jahren allerdings in ihren religiopolitischen Ansätzen etwas stärker. Schließlich hat sich auch die Variation in der staatlichen Unterstützung von Religion zwischen 1990 und 2011 nur schwach verändert. Während für die Mitgliedstaaten der EU27 eine leichte Zunahme der Policy-Variation zu verzeichnen ist, bleiben die Unterschiede zwischen den Nicht-Mitgliedern konstant. Beides widerspricht der Erwartung aus H2c.

Zusammengenommen lässt sich aus den empirischen Trends religiöser Regulierung in Europa in den letzten zwei Jahrzehnten wenig Unterstützung für die Konvergenzthese ableiten. Nicht nur konvergieren die europäischen Demokratien nicht hin zu einem gemeinsamen europäischen Modell der Religionspolitik, welches auf den Grundsätzen der Religionsfreiheit, religiöser Autonomie und selektiver Kooperation beruht. Auch die Ländervariation in den vorherrschenden religiösen Regulierungspraktiken hat sich nicht nennenswert verändert. Wie die deskriptiven Befunde in Abbildung 1 allerdings auch deutlich machen, verdeckt dieses Aggregatmuster durchaus bestehende religiopolitische Dynamiken innerhalb einzelner Länder. Wie lassen sich diese länderspezifischen Veränderungen in der Religionspolitik erklären?

4. Erklärungsmechanismen des religiopolitischen Wandels

Die zahlreichen Gesetze und Regelungen die den religiösen Sektor innerhalb eines Landes regulieren, resultieren aus den Entscheidungen von konkurrierenden politischen Akteuren, die ihre konfigierenden Interessen im Rahmen der ihnen vorgegebenen Opportunitätsstruktur zu verwirklichen suchen.¹⁵ Die Erklärungsversuche der Pfadabhängigkeit- bzw. Divergenzthese und der Konvergenzthese unterscheiden sich aber in ihren Ansichten darüber, welchen Akteuren die entscheidende Rolle im Politikgestaltungsprozess zukommt und welche kontextuellen Bedingungen ihr Verhalten dabei maßgeblich strukturieren.

15 Gill, The Political Origins of Religious Liberty, aaO. (FN 14).

4.1 Die Pfadabhängigkeits- und Divergenzperspektive

Laut der Pfadabhängigkeits- bzw. Divergenzthese ist die Religionspolitik der europäischen Demokratien das Resultat historisch-kultureller Pfadabhängigkeiten sowie der für jedes Land spezifischen strukturellen Herausforderungen und politischen Prozesse. Diese führen je nach elektoralen und parlamentarischen Machtverhältnissen zu unterschiedlichen Politikergebnissen und Regulierungsansätzen.¹⁶ Im Folgenden berücksichtige ich drei Hypothesen, die sich aus dieser theoretischen Perspektive ergeben.

Erstens, wird sowohl das Ausmaß religiöser Regulierung innerhalb eines Landes als auch der Veränderungsdruck, bestehende religionspolitische Regime zu reformieren, von den konkret gegebenen strukturellen Herausforderungen religiöser Vielfalt bestimmt. Es ist allerdings keineswegs klar, in welche Richtung religiöser Pluralismus die staatliche Regulierung des religiösen Sektors bewegt. Zumindest drei theoretische Argumente sind denkbar. Auf der einen Seite könnte ein starker religiöser Pluralismus in eine egalitäre bzw. neutrale Behandlung aller Religionsgruppen durch den Staat münden, welche sich durch geringere Diskriminierung religiöser Minderheiten und geringere staatliche Unterstützung der Mehrheitsreligion auszeichnet. Die hinter diesem Argument liegende Logik ist, dass es unter Bedingungen eines starken religiösen Pluralismus für politische Akteure rational ist, keine Gruppe bevorzugt zu behandeln, um sich auf diese Weise der elektoralen Unterstützung aller zu vergewissern.¹⁷

Auf der anderen Seite ist es jedoch auch denkbar, dass zunehmender religiöser Pluralismus als Bedrohung wahrgenommen wird, auf die staatliche Akteure mit restriktiven Policies und Kontrolle reagieren. Wie die von religiösen Extremisten verübten tödlichen Anschläge in Madrid, London und den Niederlanden belegen, können eine solche Einschätzung und der sich daraus ergebende Handlungsdruck auf sehr realen Gefährdungslagen basieren. Natürlich können demokratische Staaten ihr Handeln aber auch an den diffusen Ängsten der Bevölkerung ausrichten und »[t]hus, intolerance of individuals would motivate the government [...] to favor the majority religion by subsidizing its practices and by restricting religious expression of minorities.«¹⁸ Auch eine Verschränkung dieser beiden Handlungsoptionen ist denkbar. So können politische Akteure etwa mit neuen religiösen Gemeinschaften in Verhandlung treten und religionspolitische Zugeständnisse gegen »Sicherheitsgarantien« eintauschen.

Zweitens, werden die Religionspolitik und die religionspolitische Anpassungsfähigkeit eines Landes durch sein historisch-politisches Erbe sowie seine kulturellen Traditionen bestimmt. Die heute bestehende Vielfalt europäischer Regime religiöser Regulierung ist das Ergebnis von mehreren kritischen historischen Wendungen, welche mit religiösen Abspaltungen und politischen Revolutionen in Verbindung stehen und in ganz Europa zu unterschiedlichen konfessionellen Spaltungslinien und Staat-Kirche-Kon-

16 Koopmans/Michalowski/Waibel, *Citizenship Rights for Immigrants*, aaO. (FN1).

17 Gill, *The Political Origins of Religious Liberty*, aaO. (FN 14).

18 Robert J. Barro/Rachel M. McCleary, »Which countries have state religions?«, in: *Quarterly Journal of Economics* 120 (2005) Heft 4, S. 1331-1370, S. 1343; Zu den Bedrohungsgefühlen der Bevölkerung siehe auch den Beitrag von Gert Pickel in diesem Heft.

flikten geführt haben.¹⁹ Dieses politische Erbe erklärt nicht nur gegenwärtige Länderunterschiede in der vorherrschenden Religionspolitik, sondern legt auch die Bahnen für möglichen Politikwandel in der religiösen Regulierung. Es ist Teil der politischen Opportunitätsstruktur eines Landes und »affects the ideological assumptions made by political elites and the public about what is politically feasible.«²⁰ Zwei der politisch-historischen Erbschaften, welche hier besonders bedeutsam sein dürften, sind einerseits die orthodoxe Religionstradition eines Landes, welche sich deutlich vom westlichen Christentum unterscheidet²¹, sowie andererseits und insbesondere eine sozialistische Vergangenheit. Die europäischen Staaten, die bis 1990 unter sozialistischer Herrschaft standen und Erfahrung mit stark restriktiven und dezidiert anti-religiösen Regimen machten, konnten erst in den letzten zwei Jahrzehnten jeweils eigene religionspolitische Ansätze entwickeln.²²

Drittens, werden die Ausrichtung und der Wandel religiöser Regulierung in einer Demokratie entscheidend davon abhängen, welche spezifischen Akteure und Parteien an der politischen Macht sind und somit die Politik eines Landes gestalten. Da politische Parteien vor allem bestrebt sind ihre Wähleranteile zu maximieren, bilden sie programmatiche Profile aus die den Präferenzen ihres Wahlklientels entsprechen und die sie als Regierungspolitik zu implementieren versuchen.²³ Wenn eine religiöse Gruppe oder Organisation in enger Verbindung mit einer politischen Fraktion steht und die entsprechende Partei an der Macht ist, wird sich die Religionspolitik zugunsten der betreffenden Religionsgruppe entwickeln.²⁴ Im europäischen Kontext darf mit einiger Sicherheit davon ausgegangen werden, dass christdemokratische Parteien vor allem bemüht sind, die Privilegien der dominanten christlichen Mehrheitstradition zu schützen. Folglich sollten staatliche Diskriminierung gegen religiöse, insbesondere nicht-christliche Minderheiten und staatliche Unterstützung der christlichen Mehrheit zunehmen, wenn christdemokratische Parteien an der Macht sind und allgemeine, auch die Mehrheit betreffende religiöse Restriktionen, abnehmen.

19 David Martin, *A General Theory of Secularization*, Oxford 1978; Stein Rokkan, *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of Processes of Development*, Oslo 1970.

20 Fetzer/Soper, *Muslims and the State in Britain, France and Germany*, aaO. (FN 3), S. 20.

21 John T.S. Madeley, »A Framework for the Comparative Analysis of Church-State Relations in

Europe«, in: John T. S. Madeley/Zsolt Enyedi (Hg.), *Church and State in Contemporary Europe. The Chimera of Neutrality*. London 2003, S. 23–50; Fox, *A World Survey of Religion and the State*, aaO. (FN 6).

22 Jonathan Fox, *An Introduction to Religion and Politics. Theory and Practice*, London 2013, S. 142.

23 Manfred G. Schmidt, »When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy«, in: *European Journal of Political Research* 30 (1996) Heft 2, S. 155–183.

24 Gill, *The Political Origins of Religious Liberty*, aaO. (FN 14).

4.2 Die Konvergenzperspektive

Der Konvergenzthese zufolge sollten sich die Staaten Europas in ihren religionspolitischen Herangehensweisen über die Zeit zunehmend annähern, da sie gemeinsame Grundwerte, grundlegende Menschenrechtsnormen und liberale Gleichbehandlungsprinzipien teilen und sich zu deren Einhaltung verpflichten. Dies schließt die individuelle Religionsfreiheit und staatliche Neutralität in religiösen Dingen ein.²⁵ In Anlehnung an Koopmans et al.²⁶ unterscheide ich zwei Varianten dieses Arguments. Eines fokussiert auf die Bedeutung von supranationalen Institutionen, das andere auf innerstaatliche Prozesse liberaler Normdiffusion.

Die *erste* Hypothese der Konvergenzperspektive betont den Einfluss und die zunehmende Wichtigkeit supranationaler Institutionen, welche neue rechtliche Rahmenbedingungen für die staatliche Regulierung von Religion liefern.²⁷ Die in unserem Fall in dieser Hinsicht ganz offensichtlich bedeutsame supranationale Institution ist die EU. Wenngleich die EU keine regulatorische Kompetenz in den die nationalen Staat-Kirche-Beziehungen betreffenden Angelegenheiten besitzt,²⁸ so schränkt sie nationale religionspolitische Entscheidungen durchaus im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden zentralisierten Mechanismen des Menschrechtsschutzes ein. Zudem sind Religionsfreiheit und das Prinzip der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung fest in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert und werden vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strasbourg sanktioniert.²⁹ Aufgrund dieses europäischen Menschenrechtsregimes sollten EU-Mitgliedstaaten nicht nur eher eine mit diesen liberalen Prinzipien in Einklang stehende Religionspolitik verfolgen, sondern sich auch schneller diesem Policygleichgewicht annähern als Nicht-Mitgliedstaaten.³⁰

Die *zweite*, etwas weichere Variante der Konvergenzthese berücksichtigt, dass EU-Mitgliedstaaten erheblichen Spielraum in der Interpretation und tatsächlichen Implementation von EU-Normen haben, und dass daher nationalen Gerichten eine wichtige Rolle in der Ausgestaltung von Religionspolitik zukommt.³¹ Dieser Sichtweise zufolge resultiert die europäische Konvergenz hin zu liberalen Normen religiöser Regulierung aus internen Mechanismen bei denen »legal professionals often function as institutional

25 Durham, *Perspectives on Religious Liberty*, aaO. (FN 4); Ferrari, *Islam and the Western European model of Church and State relations*, aaO. (FN 4); Koenig, *Europeanising the Governance of Religious Diversity*, aaO. (FN 2).

26 Koopmans/Michalowski/Waibel, *Citizenship Rights for Immigrants*, aaO. (FN1).

27 Koenig, *Europeanising the Governance of Religious Diversity*, aaO. (FN 2); Yasemin Soysal, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, Chicago 1994.

28 Robbers, *Staat und Kirche in der Europäischen Union*, aaO. (FN 4).

29 Fox, *An Introduction to Religion and Politics*, aaO. (FN 22), S. 142; Koenig, *Europeanising the Governance of Religious Diversity*, aaO. (FN 2).

30 Ruud Koopmans, »The post-nationalization of immigrant rights: a theory in search of evidence«, in: *The British Journal of Sociology* 63 (2012) Heft 1, S. 22–30; Koopmans/Michalowski/Waibel, *Citizenship Rights for Immigrants*, aaO. (FN1).

31 Bader, *The Governance of Islam*, aaO. (FN1); Christian Joppke, »The Legal-Domestic Sources of Immigrant Rights«, *Comparative Political Studies* 34 (2001) Heft 4, S. 339–366; Koenig, *Europeanising the Governance of Religious Diversity*, aaO. (FN 2).

entrepreneurs translating European normative expectancy structures into domestic public policy projects. »³² Tatsächlich haben nationale Gerichte bereits in mehreren Fällen liberale Prinzipien der Religionsfreiheit und der Gleichbehandlung gegen die regulatorischen Ambitionen politischer Parteien oder sogar parlamentarische Mehrheitsbeschlüsse verteidigt. Daher steht, wiederum in Anlehnung an Koopmans et al.,³³ zu erwarten, dass europäische Demokratien mit einer Rechtstradition des richterlichen Prüfungsrechts und der Normenkontrolle eher eine liberale Religionspolitik verfolgen und sich schneller in Richtung Religionsfreiheit, religiöse Autonomie und selektive Kooperation entwickeln.

5. Empirische Analyse und Ergebnisse

Um im Folgenden die genannten Erklärungsmechanismen empirisch zu überprüfen, schätze ich hierarchisch lineare Regressionsmodelle für die drei Maße religiöser Regulierung.³⁴ Die primären Untersuchungseinheiten stellen Länder-Jahre dar, die wiederum in Länder geschachtelt sind. Das Hauptmerkmal der gewählten Modellspezifikation besteht in der Annahme eines – der Einfachheit halber linearen – Zeittrends, welcher je nach Land variieren und auf diese Weise unterschiedliche Entwicklungen religiöser Regulierung unter Berücksichtigung weiterer Faktoren abbilden kann.³⁵ In einem zweiten Schritt lassen sich diese länderspezifischen Zeittrends dann in einer weiteren Modellspezifikation durch die in den Hypothesen genannten Größen erklären.³⁶

In Einklang mit den im letzten Abschnitt diskutierten Hypothesen werden in den Modellen die erklärenden Variablen EU-Mitgliedschaft, sozialistische Vergangenheit und orthodoxe Religionstradition (alle drei eigene Codierung), religiöse Fraktionalisierung³⁷ (teilweise imputiert) sowie der Sitzanteil religiöser Parteien im Parlament und die Institution der richterlichen Normenkontrolle berücksichtigt (die Information zu den beiden letzten Größen stammen aus dem *Comparative Political Data Set III* (CPDS III) von Armingeon et al.³⁸). Da der CPDS III-Datensatz nur Informationen bis 2010 beinhaltet und darüber hinaus die Türkei fehlt, beziehen sich die folgenden Analysen nur auf 30 europäische Demokratien und den Zeitraum von 1990 bis 2010. Gültige Varia-

32 Koenig, Europeanising the Governance of Religious Diversity, aaO. (FN 2), S. 926.

33 Koopmans/Michalowski/Waibel, Citizenship Rights for Immigrants, aaO. (FN1).

34 Um der schiefen Verteilung der abhängigen Variablen gerecht zu werden, wurde zu allen Indexwerten der Wert eins addiert und diese dann logarithmiert. Die Koeffizienten lassen sich somit als proportionale Veränderung in der religiösen Regulierung interpretieren.

35 Die Zeitvariable wurde so skaliert, dass sie die religiöspolitische Veränderung seit dem Ausgangspunkt 1990 in 5-Jahresschritten darstellt.

36 Dies geschieht durch die Aufnahme von multiplikativen Interaktionstermen, die abbilden wie sich die Richtung und die Stärke des Zeittrends in Abhängigkeit von den erklärenden Größen verändert.

37 Zeev Maoz/Errol A. Henderson, »The World Religion Dataset, 1945–2010: Logic, Estimates, and trends«, in: *International Interactions*, 39 (2013) Heft 3, S. 265–291.

38 Klaus Armingeon/ Romana Careja/Sarah Engler/Marlène Gerber/Philipp Leimgruber/Panagiotis Potolidis), Comparative Political Data Set III 1990–2008, Universität Bern 2010.

blenwerte stehen für $N = 612$ Länder-Jahre zur Verfügung. Die entsprechenden deskriptiven Statistiken sind in Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1: Deskriptive Statistiken der verwendeten Variablen

	Mittelwert	Standard-abweichung	Minimum	Maximum	N
Diskriminierung	6.67	5.95	0	30	612
Restriktion	4.48	3.8	0	16	612
Unterstützung	9.36	3.63	1	18	612
EU-Mitglied	0.62	--	0	1	612
Normkontrolle	0.84	--	0	1	612
Religiöse Parteien	0.09	0.14	0.00	0.54	612
Religiöse Vielfalt	0.39	0.20	0.07	0.78	612
Orthodoxe Tradition	0.10	--	0	1	30
Ex-Sozialistisch	0.30	--	0	1	30

Die empirischen Ergebnisse der Modellschätzungen werden in Tabelle 2 präsentiert. Die Modelle M1a, M2a, und M3a geben dabei zunächst Auskunft über die religionspolitischen Entwicklungen und die Modelle M1b, M2b und M3b zeigen wie sich diese in Abhängigkeit der erklärenden Variablen verhalten. Zunächst lassen sich aus der Tabelle einige Hinweise zur allgemeinen Dynamik in der europäischen Religionspolitik ablesen. *Erstens*, und wie schon weiter oben beobachtet, lässt sich zwischen 1990 und 2010 kaum ein genereller zeitlicher Trend in der religiösen Regulierung ausmachen. Die Koeffizienten des linearen Zeittrends in den Modellen M1a und M2a für die Diskriminierung religiöser Minderheiten sowie für allgemeine restriktive Policies sind nicht signifikant. Lediglich das Ausmaß an staatlicher Unterstützung von Religion (M3a) hat in Europa in den zwei letzten Jahrzehnten etwas zugenommen und zwar durchschnittlich um 24 Prozent ($20 \text{ Jahre}/5 = 4$ und $0.08*4 = 0.24$). *Zweitens*, bestehen dennoch deutliche Länderunterschiede in der zeitlichen Entwicklung religiöser Regulierung. Die Standardabweichung in den Zeittrends beträgt für Diskriminierung 0.22, für Restriktion 0.28 und für Unterstützung noch 0.12. Die europäischen Demokratien haben damit in den letzten zwei Jahrzehnten im Bereich der Religionspolitik ganz eindeutig unterschiedliche Richtungen eingeschlagen.

Tabelle 2: Hierarchisch lineare Modelle zur Erklärung der europäischen Religionspolitik, 1990-2010

	Diskriminierung		Restriktion		Unterstützung	
	M1a	M1b	M2a	M2b	M3a	M3b
Konstante	1.10 (0.32)	1.01 (0.37)	0.81 (0.29)	1.13 (0.35)	2.07 (0.15)	2.46 (0.17)
EU Mitglied	-0.06 (0.04)	0.06 (0.09)	0.21** (0.06)	-0.12 (0.12)	0.10** (0.02)	-0.02 (0.05)
Normkontrolle	0.15* (0.09)	0.25** (0.13)	0.11 (0.12)	0.20 (0.18)	-0.02 (0.05)	-0.07 (0.08)
Religiöse Parteien	-0.77** (0.23)	-1.20** (0.32)	-0.53* (0.31)	0.07 (0.44)	-0.07 (0.13)	0.17 (0.17)
Religiöse Vielfalt	1.32** (0.61)	1.13 (0.78)	1.20** (0.56)	0.60 (0.74)	0.06 (0.30)	-0.82** (0.36)
Orthodoxe Tradition	1.48** (0.50)	1.57** (0.66)	1.18** (0.39)	1.21** (0.56)	0.18 (0.22)	0.02 (0.30)
Ex-Sozialistisch	-0.41 (0.31)	-0.25 (0.44)	-0.25 (0.25)	-0.43 (0.38)	-0.08 (0.14)	0.06 (0.20)
(Jahr-1990)	0.02 (0.04)	0.10 (0.12)	-0.03 (0.05)	-0.15 (0.17)	0.08** (0.02)	-0.25** (0.08)
(Jahr-1990) x EU Mitgliedschaft		-0.04 (0.03)		0.13** (0.04)		0.05** (0.02)
(Jahr-1990) x Normkontrolle		-0.11 (0.10)		-0.04 (0.13)		0.11 (0.07)
(Jahr-1990) x Religiöse Parteien		0.37** (0.17)		-0.51** (0.24)		-0.21** (0.10)
(Jahr-1990) x Religiöse Vielfalt		0.03 (0.18)		0.28 (0.25)		0.60* (0.11)
(Jahr-1990) x Orthodoxe Tradition		-0.02 (0.15)		-0.02 (0.20)		0.11 (0.12)
(Jahr-1990) x Ex-Sozialistisch		-0.01 (0.10)		0.04 (0.14)		-0.12 (0.08)
SD: Konstante	1.01	1.03	0.82	0.86	0.43	0.46
SD: (Jahr-1990)	0.22	0.23	0.28	0.31	0.12	0.19
Korrelation	-0.66	-0.66	-0.69	-0.73	-0.60	-0.63
SD: Residuum	0.20	0.20	0.28	0.27	0.11	0.10
Länder-Jahre	612	612	612	612	612	612
Länder	30	30	30	30	30	30

Anmerkung: Zu allen Indexwerten der abhängigen Variablen wurde der Wert eins addiert und diese dann logarithmiert. Dargestellt sind unstandardisierte Koeffizienten, die als proportionale Veränderungen interpretiert werden können. Standardfehler in Klammern darunter. ** p < 0.05, * p < 0.10.

Drittens, zeigen die negativen Korrelationen zwischen den länderspezifischen Konstanten und Zeittrends (-0.66, -0.69 und -0.60) eine klare Abhängigkeit zwischen der religionspolitischen Ausgangslage eines Landes im Jahr 1990 sowie der dann eingeschlagenen Entwicklungsrichtung und -geschwindigkeit. Europäische Demokratien die noch 1990 die höchsten Regulierungsniveaus aufwiesen, haben ihre Regulierungsaktivität schneller eingeschränkt als Länder mit ursprünglich geringerer Regulierung. Dieses Verhalten führt jedoch nicht zu einer Konvergenz in der europäischen Religionspolitik, da Länder mit geringerer religiöser Regulierung im Jahr 1990 gleichzeitig dazu tendieren, diese über Zeit zu intensivieren.

Der Blick auf die aus der theoretischen Diskussion abgeleiteten erklärenden Variablen zeigt, dass diese insgesamt nur einen moderaten Beitrag zur Erklärung der drei Dimensionen der religiösen Regulierung leisten. Kontrolliert man für weitere politische, kulturelle und soziale Faktoren (und vernachlässigt die fehlende Türkei), so unterscheiden sich EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich ihres Umgangs mit religiösen Minderheiten nicht von Nicht-Mitgliedern. Allerdings tendieren sie zu einer stärkeren staatlichen Regulierung des religiösen Sektors allgemein. Die restriktive Regulierung ist bei den Mitgliedstaaten um 21 Prozent stärker ausgeprägt als bei Nicht-Mitgliedern. Gleichzeitig ist aber auch das Niveau staatlicher Unterstützung von Religion um 10 Prozent höher.

Interessanterweise geht größere religiöse Vielfalt mit stärkerer staatlicher Diskriminierung religiöser Minderheiten sowie allgemein restriktiverer Religionspolitik einher (Koeffizienten von 1.32** und 1.22**), steht aber gleichzeitig in keinem erkennbaren Verhältnis zur Kooperation von Staat und organisierter Religion. Auch die historische Kulturtradition eines Landes ist für dessen Religionspolitik bedeutsam. Europäische Demokratien mit christlich-orthodoxer Religionstradition weisen deutlich restriktivere Gesetze und staatliche Maßnahmen gegenüber religiösen Minderheiten auf (1.48**) und greifen auch weitaus stärker in ihre Autonomie der religiösen Mehrheit ein (1.18**), als dies in den Spielarten des westlichen Christentums der Fall ist. Wiederum gilt dies nicht für die unterstützende Regulierung von Religion, welche nicht zwischen den christlichen Traditionen variiert. Obwohl sie in der Vergangenheit eine eindeutig religionsfeindliche Politik verfolgt haben, haben die osteuropäischen Staaten mit ihrer historischen Erfahrung des Sozialismus mittlerweile eine ähnliche Religionspolitik wie die westeuropäischen.

Überraschend sind die Ergebnisse zu den institutionellen und politischen Erklärungsgrößen. Europäische Demokratien, in denen der Judikative durch richterliches Prüfungsrecht und Normenkontrolle Einfluss in die Politikgestaltung gewährt wird, haben – *ceteris paribus* und entgegen der Erwartung liberaler Normdiffusion – eine stärker diskriminierende und restriktive Religionspolitik gegenüber religiösen Minderheiten (0.15*). In ihrer allgemeinen Religionspolitik unterscheiden sie sich aber nicht von Staaten ohne starke Verfassungsgerichtsbarkeit. In dieser Hinsicht bedeutender als die Gerichte sind vielmehr die nationalen Parlamente und deren Zusammensetzung. Je größer der Sitzanteil, den religiöse bzw. christdemokratische Parteien dort einnehmen, desto liberaler fällt die Religionspolitik eines Landes aus. Dies gilt nicht nur für die religiöse Mehrheit betreffenden Restriktionen (-0.53**), sondern auch die Regulierung religiöser

Minderheiten (-0.77**). Wie schon zuvor besteht allerdings keine statistische Beziehung zur staatlichen Unterstützung von Religion.

Die ebenfalls in Tabelle 2 aufgeführten Modellspezifikationen M1b, M2b und M3b beinhalten multiplikative Interaktionseffekte zwischen den linearen Zeittrends und den erklärenden Variablen und zeigen wie die Entwicklungstrends in der religiösen Regulierung durch die berücksichtigten erklärenden Faktoren moderiert werden. Aus theoretischer Sicht vielleicht etwas enttäuschend haben die meisten jedoch nur begrenzte Erklärungskraft. Europäische Staaten mit sozialistischer Vergangenheit oder orthodoxer Religionstradition beispielsweise zeigen keine besonderen religionspolitischen Entwicklungen, die sie von westeuropäischen Staaten unterscheiden würden. Höhere Grade an religiösem Pluralismus gehen zwar mit einer schnelleren Ausweitung der selektiven Kooperation zwischen Staaten und religiösen Organisationen einher (0.60*), bedingen aber nicht die Entwicklungstrends in religiöser Diskriminierung oder religiösen Restriktionen.

Politisch-institutionelle Größen sind für die Dynamik der religiösen Regulierung wichtiger als kulturelle oder sozialstrukturelle Faktoren. Wenngleich die institutionell gegebene Möglichkeit der richterlichen Normkontrolle die Entwicklungsrichtung und –geschwindigkeit der nationalen Religionspolitik nicht maßgeblich beeinflusst, so wird der Wandel in der europäischen Religionspolitik doch durch die supranationale institutionelle Struktur der EU geprägt. Mitglieder der EU weisen in den letzten zwei Jahrzehnten eine stärkere Zunahme der staatlichen Regulierungsaktivität im religiösen Sektor auf als Nicht-Mitglieder. Dies gilt zwar nicht für diskriminierende Politik gegenüber religiösen Minderheiten, aber sehr wohl für generelle Restriktionen und selektive Unterstützungsleistungen im religiösen Bereich (0.15** und 0.05**).

Wie schon zuvor beobachtet, so erweisen sich auch hier insbesondere religiöse Parteien als bedeutende Akteure in der Entwicklung der europäischen Religionspolitik. Ausgehend von einem geringeren Niveau in 1990 hat eine stärkere Präsenz religiöser Parteien in nationalen Parlamenten in den letzten zwanzig Jahren zu einem schnelleren Anstieg an religiös diskriminierenden Gesetzen und Regelungen geführt, wie der signifikant positive Interaktionsterm verdeutlicht. Zugleich wirken sich starke religiöse Parteien aber abschwächend auf die Entwicklung von religiösen Regulierungsformen aus, die auf Religion allgemein und somit auch auf die religiöse Mehrheit abzielten. In europäischen Staaten mit höheren parlamentarischen Sitzanteilen für religiöse Parteien ist die Dynamik zu mehr staatlicher Restriktion und Einmischung im Vergleich zu anderen Staaten geringer ausgeprägt oder sogar rückläufig (-0.51**). Interessanterweise gilt das aber auch – wenngleich auch in geringerem Maße – für die positive religiöse Regulierung im Sinne von Privilegien oder finanzieller Unterstützung für religiöse Organisationen.

6. Schluss

Über die Frage, wie die Demokratien Europas mit den Herausforderungen wachsender religiöser Vielfalt umgehen und welche religionspolitischen Entwicklungen sich dabei

abzeichnen, wird gegenwärtig intensiv diskutiert.³⁹ Der Pfadabhängigkeit- oder Divergenzthese zufolge unterscheiden sich die Policyreaktionen der einzelnen europäischen Staaten ganz erheblich voneinander und ergeben sich aus nationalspezifischen politischen Bedingungen und Traditionen. Die Konvergenzthese dagegen sagt vorher, dass sich die europäischen Regime religiöser Regulierung über Zeit annähern, da die Staaten sich zunehmend auf gemeinsame liberale Normen und rechtliche Rahmenbedingungen einigen, die sie zur Einhaltung fundamentaler Menschenrechte und dem Prinzip der Gleichbehandlung verpflichten. Dies schließt die allgemeine Religionsfreiheit sowie die religiöse Neutralität des Staates ganz klar mit ein.

Die empirischen Resultate der vorliegenden Studie von 31 europäischen Demokratien über den Zeitraum der letzten zwei Jahrzehnte (1990–2011) liefern jedoch kaum Hinweise dafür, dass es zu einer europaweiten Konvergenz in den Modi religiöser Regulierung gekommen ist. Nicht nur unterscheiden sich die europäischen Demokratien nach wie vor ganz erheblich in der Ausgestaltung ihrer Religionspolitik, diese Unterschiede haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten tendenziell sogar noch verstärkt. Dies lässt sich sowohl für die Diskriminierung religiöser Minderheiten, für den restriktiven Umgang mit Religion allgemein sowie auch für die selektive Kooperation zwischen Staat und religiösen Organisationen feststellen. Statt Politikkonvergenz ist im Feld der europäischen Religionspolitik vielmehr eine starke nationale Pfadabhängigkeit religiöser Regulierungspraktiken zu beobachten.

Das heißt freilich nicht, dass supranationale Rechtsstrukturen und Normen bedeutslos wären. Allerdings ziehen sie andere religionspolitische Folgen nach sich, als von der Konvergenzthese vermutet. So steht die EU-Mitgliedschaft eines Staates nicht mit einer Liberalisierung religiöser Regulierung, sondern vielmehr mit einer Intensivierung der regulativen Praxis – sowohl restriktiver als auch unterstützender Art – in Verbindung. Auch die Institution der richterlichen Normkontrolle hat eine liberale Normdiffusion und damit den Schutz der Religionsfreiheit nicht durchgängig gefördert.

Hauptmotor des religionspolitischen Wandels in Europa sind vielmehr nationale politische Machtverhältnisse und parlamentarische Mehrheiten. Dieser Befund verweist auf die Herausbildung und zunehmende Bedeutung einer »neuen Religionspolitik« im Sinne einer »Verlagerung der [religionspolitischen] Entscheidung aus den Gerichtssälen in die Arena der Politik«.⁴⁰ Vor allem religiöse Parteien erweisen sich hierbei als wichtige Akteure im Prozess der Politikgestaltung. Wie die empirischen Ergebnisse nahelegen, bestehen die Folgen für die Dynamik religiöser Regulierung zum einen in der Zunahme an staatlicher Diskriminierung religiöser Minderheiten und zum anderen in der Abnahme

³⁹ Bader, The Governance of Islam, aaO. (FN1); Koenig, Europeanising the Governance of Religious Diversity, aaO. (FN 2), S. 926; Koopmans/Michalowski/Waibel, Citizenship Rights for Immigrants, aaO. (FN1).

⁴⁰ Liedhegener, Religionsfreiheit und die neue Religionspolitik, aaO. (FN 1), S. 101; Antonius Liedhegener, »Neue Religionspolitik« in der verfassungsrechtlichen Demokratie? Religionsfreiheit als Schranke und Ziel politischen Entscheidens in religiös-kulturellen Konflikten«, in: Daniel Bogner/Marianne Heimbach-Steins (Hg.), *Freiheit – Gleichheit – Religion. Orientierungen moderner Religionspolitik*, Würzburg 2012, S. 11–130.

an regulierenden Eingriffen in die Angelegenheiten der religiösen Mehrheit, wobei letzteres allerdings sowohl für restriktive als auch unterstützende Formen religiöser Regulierung gilt.

Zusammenfassung

Die religionspolitischen Regime Europas befinden sich gegenwärtig unter erheblichem Anpassungsdruck. Als Folge finden erhebliche Diskussion darüber statt, ob die europäischen Demokratien angesichts der an sie gestellten Herausforderungen an der Vielfalt ihrer traditionellen Arrangements religiöser Regulierung festhalten oder nicht zunehmend auf ein gemeinsames europäisches Modell des regulativen Umgangs mit religiösem Pluralismus konvergieren. Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, etwas empirisches Licht in die Debatte über die religionspolitischen Dynamiken in Europa zu bringen, indem er eine breitere und vor allem quantitativ-vergleichende Perspektive einnimmt. Zu diesem Zweck macht die empirische Analyse von einem neu codierten Datensatz für insgesamt 31 europäische Demokratien (die EU27-Mitgliedstaaten sowie Island, Norwegen, die Schweiz und die Türkei) Gebrauch, welcher die bislang bestehenden Daten der zweiten Welle des *Religion and the State Project* (RAS2) erweitert und damit einen Untersuchungszeitraum von zwei Jahrzehnten schafft (1990-2011). Die empirischen Ergebnisse legen nahe, dass es in Europa bislang keine Hinweise auf eine Konvergenz religiöser Regulierung gibt. Ganz im Gegenteil zeigt die empirische Evidenz nicht nur die Persistenz erheblicher nationaler Unterschiede, sondern sogar eine zunehmende Divergenz in der staatlichen Regulierung des religiösen Sektors. Dies gilt für den Umgang mit religiösen Minderheitengruppen ebenso wie für die restringierende oder fördernde Behandlung religiöser Organisationen im Allgemeinen.

Summary

European regimes of religious regulation are currently under considerable strain. As a result, there is much debate about whether European democracies hold on to their divergent institutional arrangements of religious regulation or converge to a common European model of governing religious diversity. Both perspectives not only differ in their descriptive predictions regarding the recent trends in religious policy but also stress different causal mechanisms for the explanation of policy change. This paper seeks to shed empirical light on the dynamics and changes in European religious regulation from a strictly quantitative-comparative perspective. The analysis draws on a newly coded data set for 31 European countries (27 EU member states plus Iceland, Norway, Switzerland, and Turkey) that extends the data collected by the second round of the *Religion and State Project* (RAS2), resulting in a total observation period of two decades (1990-2011). Results suggest that there are no signs of convergence in the modes of religious regulation across Europe. Quite to the contrary, the empirical evidence shows not only a persistence of specific national patterns but even an increasing divergence of European religious

policies. This holds for the treatment of religious minority groups and the restrictive or supportive regulation of religion in general. Change in religious policy is mainly driven by national political processes and in particular by a strong presence of religious parties in parliament.

Richard Traunmüller, National Path Dependence or International Convergence? A Quantitative Comparative Analysis of Changes in Religious Policy in 31 European Democracies, 1990-2011

Religion – Wirtschaft – Politik



Integration durch Religion?

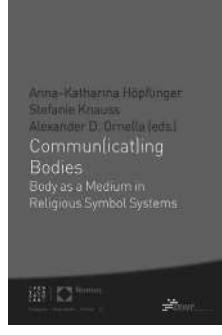
Geschichtliche Befunde, gesellschaftliche Analysen, rechtliche Perspektiven

Herausgegeben von Edmund Arens, Martin Baumann, Antonius Liedhegener, Wolfgang W. Müller und Markus Ries

2014, Bd. 10, 261 S., brosch., 30,- €

ISBN 978-3-8487-1142-0

www.nomos-shop.de/22199



Commun(icat)ing Bodies

Body as a Medium in Religious Symbol Systems

Herausgegeben von Anna-Katharina Höpflinger, Stefanie Knauss und Alexander D. Ornella

2014, Bd. 11, ca. 400 S., brosch., ca. 40,- €

ISBN 978-3-8487-1027-0

Erscheint ca. Juli 2014

www.nomos-shop.de/22198

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos