Antonius Liedhegener

Das Feld der »Religionspolitik« – ein explorativer Vergleich der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz seit 1990

1. Rückkehr der Religionspolitik – politische Entwicklungen und politikwissenschaftliche Perspektiven

Der religiöse Friede ist ein hohes Gut jeder Gesellschaft. Das gilt auch und gerade für plurale, demokratisch verfasste. Daher sind viele Demokratien Europas nach 1945 dem Vorbild der USA gefolgt und haben die Beziehungen zwischen dem demokratischen Verfassungsstaat und den Kirchen bzw. Religionsgemeinschaften verrechtlicht und damit dem politischen Wettbewerb entzogen.[1] Verfassungsrechtliche Bestimmungen zur Religionsfreiheit, Konkordate, Verträge und einzelrechtliche Regelungen dienten dazu, strittige Fragen rund um Religion und Religionsgemeinschaften aus dem Parteienwettbewerb heraus zu halten und so eine oftmals jahrhundertealte politische Konfliktlinie europäischer Gesellschaften zu entschärfen.[2] Freilich unterschieden sich die europäischen Regelwerke substantiell von der strikten, aber freundlichen Trennung in den USA. Zwar ist den europäischen Demokratien und den USA die normativrechtliche Grundlage der Religionsfreiheit gemein, aber in den meisten Ländern Europas erfolgte die Trennung von Staat und Kirche auf der Basis eines Kooperationsmodells, das bei prinzipieller Gleichbehandlung aller Konfessionen – nicht aber unbedingt aller Religionen – vielfältige Kooperationsmöglichkeiten von Staat und Kirchen vorsah.[3]

Diese relativ stabile Nachkriegssituation der rechtlichen Befriedung des Verhältnisses von Staat und Religionen ist ab Mitte der 1990er Jahre zunächst allmählich in Bewegung

1 Vgl. Hans Maier, »Die Kirchen in der Bundesrepublik Deutschland« in: Karlies Abmeier / Michael Borchard / Matthias Riemenschneider (Hg.), *Religion im öffentlichen Raum* (= Religion – Staat – Gesellschaft, Bd.1) Paderborn 2013, S. 13-26; Judith Könemann / Adrian Loretan (Hg.), *Religiöse Vielfalt und der Religionsfrieden: Herausforderung für die christlichen Kirchen* (= Beiträge zur Pastoralsoziologie (SPI-Reihe, Bd.11), Zürich 2009.

2 Vgl. Seymour Martin Lipset / Stein Rokkan, »Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction« in: dies., (Hg.), *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*, New York 1967, S. 1-64. – Für die im Folgenden zitierte Literatur wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben. Bei der Breite der behandelten religionspolitischen Entscheidungen kann ihre Auswahl nur selektiv erfolgen.

3 Vgl. zum Rechtsstand zu Beginn der 1990er Jahre die Überblicksdarstellungen in Gerhard Robbers (Hg.), *Staat und Kirche in der Europäischen Union*, Baden-Baden 1995.

geraten und hat sich dann in den Jahren nach 2000 zunehmend dynamisiert.[4] Vor dem Hintergrund einer anhaltenden Säkularisierung der Gesellschaft im Sinne einer Entkirchlichung und eines wachsenden religiös-indifferenten oder säkularen Segments in der Bevölkerung sowie der zunehmenden Bedeutung transnationaler Mobilität und Migration[5] ist Politik in der Gegenwart mit der Herausforderung konfrontiert, auf die »Rückkehr der Religionen«, oder genauer auf die Rückkehr religiöser Konflikte in den öffentlichen bzw. politischen Raum zu reagieren.[6] Für die politischen Folgen dieses religiösen Wandels scheint sich in Deutschland ein neuer Begriff eingebürgert zu haben: »Religionspolitik«. Begriffsinhalt wie Ziel von Religionspolitik sind aber strittig und klärungsbedürftig.[7] Die Politikwissenschaft ist daher gut beraten, die Chancen und Gefahren einer Repolitisierung von Religion nicht nur normativ zu diskutieren, sondern die tatsächlichen Fälle solcher juristischen und politischen Entscheidungen, die unter einen weiteren wie engeren Begriff von Religionspolitik fallen[8], empirisch zu analysieren.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, einen mittelfristigen explorativen Vergleich der religionspolitischen Initiativen, Entscheide und Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz seit 1990 zu liefern. Gefragt wird, was die wichtigsten religionspolitischen Aktivitäten dieser Jahre waren, wo ihre Inhalte und Anliegen lagen und ob sich zwischen den beiden Nachbarländern in religionspolitischen Fragen eher Ähnlichkeiten oder Unterschiede ausmachen lassen. Im Hintergrund dieser deskriptiven,

4 Symptomatisch ist der Befund der vergleichenden Rechtswissenschaft, dass die klassischen Einteilungen des Staat-Religionen-Verhältnisses in Staatskirchensysteme, Systeme mit strikter Trennung und Systeme mit kooperativer Trennung »zunehmend an juristischer Ordnungskraft [verlieren/ AL], sie taugen eher als emotionale Erinnerungstopoi und verstellen den Blick auf faktische Entwicklungen und Problemlagen.« Gerhard Robbers, »Status und Stellung von Religionsgemeinschaften in der Europäischen Union« in: Michael Minkenberg / Ulrich Willems (Hg.), *Politik und Religion* (= PVS-Sonderheft, Bd.33), Wiesbaden 2003, S. 139-163, hier S. 141. Vgl. auch Michael Minkenberg, »Staat und Kirche in westlichen Demokratien« in: Minkenberg / Willems (Hg.), Politik und Religion, aaO., S. 115-138; Gerhard Robbers (Hg.), *Staat und Kirche in der Europäischen Union*, hg. in Zusammenarbeit mit dem European Consortium for State and Church Research, 2. Aufl., Baden-Baden 2005.

5 Vgl. für die Bundesrepublik Deutschland den Beitrag von Gert Pickel im vorliegenden Heft. Zu den recht ähnlichen Veränderungen der religiösen Lage in der Schweiz vgl. die Beiträge in Christoph Bochinger (Hg.), *Religionen, Staat und Gesellschaft. Die Schweiz zwischen Säkularisierung und religiöser Vielfalt*, Zürich 2012.

6 Vgl. Martin Baumann, »Religion und umstrittener öffentlicher Raum. Gesellschaftliche Konflikte um religiöse Symbole und Stätten im gegenwärtigen Europa« in: *Zeitschrift für Religionswissenschaft* 7 (1999). S. 187-204; Silvio Ferrari / Sabrina Pastorelli (Hg.), *Religion in Public Spaces: A European Perspective* (= Cultural Diversity and Law in Association with RELIGARE), Farnham u.a. 2012.

7 Vgl. meine Einleitung zu diesem Themenheft.

8 Zur Karriere des Begriffs und vorgeschlagenen Begriffsbestimmungen vgl. auch Antonius Liedhegener, »›Neue Religionspolitik‹ in der verfassungsstaatlichen 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* (= Religion und Politik, Bd.4), Würzburg 2012, S. 111-130; Peter Voll, »Religion(en) in der Politik. Zum politischen Umgang mit Religion in der pluralen Demokratie« in: Béatrice Acklin Zimmermann / Ulrich Siegrist / Hanspeter Uster (Hg.), *Ist mit Religion ein Staat zu machen? Zu den Wechselbeziehungen von Religion und Politik*, Zürich 2009, S. 39-54.

auf eine erste Bestandsaufnahme zielenden Fragen stehen weiterführende Probleme und Überlegungen. Abgesehen von der vor allem in normativer Hinsicht wichtigen Frage, ob religionspolitische Aktivitäten seitens des Staates für das Zusammenleben in religiös und weltanschaulich pluralen Gesellschaften mehr Chancen oder Gefahren für die Stabilität der politischen und gesellschaftlichen Ordnung enthält, dürfte interessieren, warum welche religionspolitischen Maßnahmen ergriffen wurden, welche Interessen und Machtkonstellationen sie ermöglichten und ob das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland oder die halbdirekte Demokratie der Schweiz die höhere Problembearbeitungs- und Problemlösungsfähigkeit aufweist, wenn es gilt, unterschiedliche religiöse Überzeugungen und Interessen politisch in ein demokratisches Gemeinwesen zu integrieren und zum Ausgleich zu bringen.

Gerade für die Frage der Problemlösungsfähigkeit dürfte ein Vergleich Deutschlands mit der Schweiz aufschlussreich sein. Unbeschadet der Größenunterschiede und der Differenz im Demokratietyp besteht eine Reihe von Ähnlichkeiten und Gemeinsamkeiten, die einen Vergleich der religionspolitischen Leistungen der beiden politischen Systeme ertragreich erscheinen lassen. So sind beide Länder historisch durch einen scharfen konfessionellen Gegensatz geprägt, der bis weit in das 20. Jahrhundert hinein Politik und Gesellschaft mitbestimmt hat.[9] Außerdem sind beide Länder einem anhaltenden Säkularisierungsprozess ausgesetzt, der nicht nur die katholischen Bistümer und die evangelischen bzw. reformierten Landeskirchen unter einen mittlerweile enormen Anpassungsdruck setzt, sondern in der Breite der Bevölkerung das Verständnis für religiöse Fragen und religiöse Praxis hat schwinden lassen.[10] Die Verfassungen beider Länder schreiben zudem die Religionsfreiheit als Grund- und Menschenrecht fest (Art. 4 Grundgesetz; Art. 15 Bundesverfassung). Gemeinsam ist ihnen auch, dass sie föderal verfasst sind und dass religionspolitische Fragen vorrangig von den Bundesländern bzw. Kantonen bearbeitet werden, was in der Regel zu Varianten einer kooperativen Trennung von Staat und Kirchen geführt hat (Art. 140 GG in Verb. mit WRV; Art. 72 Abs. 1 BV).[11]

9 Urs Altermatt, *Katholizismus und Moderne. Studien zur Sozialgeschichte der Schweizer Katholiken im 19. und 20. Jahrhundert*, Zürich 1989; Karl Schmitt, *Konfession und Wahlverhalten in der Bundesrepublik Deutschland* (= Ordo Politicus, Bd.27), Berlin 1989.

10 Vgl. etwa Jörg Stolz, *Die Religiosität der Christen in der Schweiz und die Bedeutung der Kirchen in der heutigen Gesellschaft.* Forschungsresultate aus ausgewählten Projekten des Nationalen Forschungsprogramms »Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft (NFP 58)« (= NFP Themenheft IV), Belp 2011; Antonius Liedhegener, »Säkularisierung als Entkirchlichung. Trends und Konjunkturen in Deutschland von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart« in: Karl Gabriel / Christel Gärtner / Detlef Pollack (Hg.), *Umstrittene Säkularisierung. Soziologische und historische Analysen zur Differenzierung von Religion und Politik*, Berlin 2012, S. 481-531; Gert Pickel, »Die Situation der Religion in Deutschland – Rückkehr des Religiösen oder voranschreitende Säkularisierung?« in: ders. / Oliver Hidalgo (Hg.), *Religion und Politik im vereinigten Deutschland. Was bleibt von der Rückkehr des Religiösen?* (= Politik und Religion), Wiesbaden 2013, S. 65-101.

11 Ausnahmen von diesem historisch in beiden Ländern naheliegenden Modell der wohlwollenden staatlichen Neutralität und Parität gegenüber den beiden großen Kirchen (und mittlerweile auch einer Reihe von kleineren Religionsgemeinschaften) regelt im Sinne einer weitergehenden Trennung in Deutschland die sogenannte Bremer Klausel (Art. 141 GG) für die Stadtstaaten

2. »Religionspolitik« – Hypothesen der Forschung und Analyseansatz im strukturell-funktionalen Politikmodell

Zur Einordung und Bewertung der auf den folgenden Seiten vorgestellten Beispiele von Religionspolitik ist es wichtig, sich über die Erwartungen der bisherigen Forschung an eine neue Religionspolitik zu orientieren. In der aktuellen sozial- und politikwissenschaftlichen Literatur lassen sich derzeit vier grundlegende Hypothesen zu den Zielen und Effekten von Religionspolitik und ihren generellen Ursachen ausmachen. Die erste Hypothese besagt, dass eine neue Religionspolitik notwendig sei, um religiöse Minderheiten und insbesondere muslimische Glaubensgemeinschaften religiös und gesellschaftlich zu integrieren (H1).[12] Mit dieser »Integrationsthese« verbindet sich in der Regel die Vorstellung, dass Religionspolitik im engeren Sinne, d.h. Veränderungen existierender religionsrechtlicher Arrangements auf der Basis demokratischer Mehrheitsbeschlüsse, notwendig sei, um den Anforderungen wachsender religiöser Pluralität gerecht zu werden. Unter Verweis auf die USA ist es das Ziel, Minderheiten dadurch relativ besser zu stellen, dass man die Privilegien der vermeintlich »hinkenden Trennung« für die großen Kirchen reduziert oder beseitigt.

Die zweite Hypothese kann man als »Revitalisierungsthese« bezeichnen (H2). Ihre Vertreter teilen die Annahme, dass eine politisch erzwungene Reduzierung bzw. Beseitigung der kooperativen Strukturen von Staat und Kirche für alle Religionen vorteilhaft sei. Befreit von den Verflechtungen mit staatlichen Institutionen und Aufgaben könne sich das religiöse Leben besser und vielfältiger entfalten.[13] Im Hintergrund dieser These steht meist das ökonomische Modell des »Markts der Religionen«: Je geringer die staatliche Regulierung, desto größer der Umfang und die Vielfalt religiöser Aktivitäten in der Gesellschaft.

Die weiteren Hypothesen stellen Behauptungen zu den Ursachen von Religionspolitik auf. Die dritte Hypothese, die »Islam-These«, besagt, dass die vergleichsweise rasche Zunahme der Mitglieder und Organisationen muslimischen Glaubens der Anlass bzw.

Bremen und Hamburg. In der Schweiz finden sich die Ausnahmen in den Kantonen Genf und Neuenburg, die dem Modell der strikten Trennung des benachbarten Frankreichs gefolgt sind.

12 Claus Leggewie, »Kirche oder Sekte? Muslime in Deutschland und den USA« in: Minkenberg / Willems (Hg.), Politik und Religion, aaO. (FN 4), S. 164-183; Ulrich Willems, »Weltanschaulich neutraler Staat, christlich-abendländische Kultur und Laizismus. Zu Struktur und Konsequenzen aktueller religionspolitischer Konflikte in der Bundesrepublik« in: Manfred Walther (Hg.), *Religion und Politik. Zu Theorie und Praxis des theologisch-politischen Komplexes* (= Schriftenreihe der Sektion Politische Theorien und Ideengeschichte in der DVPW, Bd.5), Baden-Baden 2004, S. 303-328; Ulrich Willems, »Reformbedarf und Reformfähigkeit der Religionspolitik in Deutschland« in: *Zeitschrift für Politik* 55. Nr. 1 (2008), S. 64-83.

13 Vgl. Mark Chaves / David E. Cann, »Regulation, Pluralism, and Religious Market Structure. Explaining Religion's Vitality« in: *Rationality and Society* 4. Nr. 3 (1992), S. 272-290; Detlef Pollack / Olaf Müller / Detlef Pickel, »Church and Religion in the Enlarged Europe: Analyses of the Social Significance of Religion in East and West« in: dies. (Hg.), *Social Significance of Religion in the Enlarged Europe. Secularization, Individualization and Pluralization*, Farnham /Burlington, VT 2012, S. 1-26.

die Ursache der neuen religionspolitischen Aktivitäten ist (H3).[14] Religionspolitik sei eigentlich Islampolitik und diese wiederum Ausdruck einer weit verbreiteten »Islamophobie« in der Mehrheitsgesellschaft.[15]

Die vierte und letzte Hypothese sieht die Ursache von Religionspolitik in der Gegenwart im grundsätzlichen Wandel der religiösen Landschaft. Säkularisierung, verstanden als ein nicht intendierter, langfristiger Prozess des gesellschaftlichen Bedeutungsverlusts von Religion in Europa, sei die eigentliche Ursache der neueren religionspolitischen Aktivitäten (»These der Religionspolitik als Säkularisierungsfolge« H4).[16] Im Unterschied zum 19. und frühen 20. Jahrhundert, in dem nennenswerte politische Kräfte des Bürgertums und große Teile der Arbeiterbewegung eine säkularistische Politik verfolgten, sei die neue Religionspolitik lediglich eine unumgängliche Anpassungsleistung der politischen Verhältnisse an den gesellschaftlichen Trend der Entkirchlichung, nicht aber Ausdruck anti-religiöser, säkularistischer Interessen in Politik und Gesellschaft.

An dieser Stelle sind nun einige theoretisch-konzeptionelle Überlegungen zur Analyse des Verhältnisses von Politik und Religion in demokratischen politischen Systemen nötig, um im Sinne der empirischen politischen Theorie in der Tradition David Eastons forschungsleitende Heuristiken für die empirische Analyse bereitzustellen.[17] Religionspolitische Entscheidungen von Parlamenten, Regierungen und Gerichten sowie darauf aufbauende staatliche Vorschriften und Maßnahmen zur Regulierung von Religion(en) sind abstrakt betrachtet zunächst einmal Outputs bzw. ggfs. Outcomes eines politischen Systems. Die autoritative Entscheidung über die Verteilung von materiellen und immateriellen Gütern in einer gegebenen Gesellschaft ist die Kernaufgabe und das Spezifikum der Politik als einem gesellschaftlichen Teilsystem.[18] Diese Kernaufgabe konkretisiert sich zunächst in Einzelentscheidungen, führt ggfs. zur Formulierung mehr oder weniger

14 Vgl. Veit Bader (Hg.), »Special Issue: Governing Islam in Western Europe. Essays on Governance of Religious Diversity« in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 33. Nr. 6 (2007); Hendrik Meyer / Klaus Schubert (Hg.), *Politik und Islam*, Wiesbaden 2011; Janine Ziegler, *Das Kopftuchverbot in Deutschland und Frankreich. Ein Beitrag zur Interpretation der deutschen und französischen Islam-Politik* (= Politik- und Kommunikationswissenschaftliche Veröffentlichungen der Görres- Gesellschaft, Bd.30), Paderborn u.a. 2011.

15 Vgl. Dorothée de Nève, »Islamophobie in Deutschland und Europa« in: Gert Pickel / Oliver Hidalgo (Hg.), *Religion und Politik im vereinigten Deutschland. Was bleibt von der Rückkehr des Religiösen?* (= Politik und Religion), Wiesbaden 2013, S. 195-220; Farid Hafez (Hg.): *Jahrbuch für Islamophobieforschung. Deutschland, Österreich, Schweiz*, div. Jg.

16 Vgl. Hermann Lübbe, »Freiheit und Pluralisierung der Religion. Kulturelle und rechtspolitische Konsequenzen« in: Abmeier / Borchard / Riemenschneider (Hg.), Religion im öffentlichen Raum, aaO. (FN 1), S. 41-58, bes. S. 41-42; Ahmet Cavuldak, »Die Legitimität der hinkenden Trennung von Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland« in: Pickel / Hidalgo (Hg.), Religion und Politik im vereinigten Deutschland, aaO. (FN 10), S. 307-335.

17 Vgl. Jan Fuhse, »Systemtheorie« in: Sven-Uwe Schmitz / Klaus Schubert (Hg.), *Einführung in die Politische Theorie und Methodenlehre*, Opladen 2006, S. 288-304.

18 Vgl. David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, 2. Aufl., Chicago 1979.

zusammenhängender, generellerer Politiken und resultiert unter Umständen in einem eigenständigen übergreifenden Politikfeld und entsprechenden Politiknetzwerken.[19]

In der jüngeren Policy-Forschung wurde gezeigt, dass es nahezu unmöglich ist, verallgemeinerbare Aussagen über den Zusammenhang von einzelnen politischen Entscheidungen und ihren Steuerungszielen mit den dazu gewählten bzw. als notwendig erachteten politischen Instrumenten und den daraus resultierenden Wirkungen im gesellschaftlichen Umfeld zu treffen.[20] Diese generelle Einsicht der fehlenden Generalisierbarkeit des Zusammenhangs von Politiken, Politikinstrumenten und deren Wirkungen gilt grundsätzlich auch für die vergleichsweise unerforschte Religionspolitik. Gleichwohl lässt sich ihr Phänomenbereich mit guten Gründen vorab ein wenig strukturieren. Dazu soll auf ein älteres Konzept der Policy-Forschung von Gabriel Almond und Bingham Powell zurückgegriffen werden.[21] Es wurde im Rahmen des allgemeinen strukturell-funktionalen Politikmodells entwickelt und unterscheidet auf der Output-Seite des politischen Entscheidungsprozesses vier grundlegende Politikfunktionen.[22] Das Handeln von Regierung und Verwaltung (und ergänzend von letztentscheidenden Gerichten) kann ganz allgemein darauf gerichtet sein, erstens das Verhalten der von einer Entscheidung Betroffenen in gewünschte Bahnen zu lenken (»Regulierung«), zweitens von den Herrschaftsunterworfenen bestimmte Ressourcen wie etwa finanzielle Mittel durch Zwang zu erlangen (»Extraktion«), drittens an die Adressaten politischer Herrschaft bestimmte materielle und immaterielle Güter zu verteilen (»Distribution«) oder viertens ihnen gegenüber bestimmte wünschenswerte Grundlagen, Haltungen und Ziele zu verdeutlichen, die zur Legitimation von staatlicher Herrschaft und Anerkennung von Akteuren und sozialen Gruppen dienen (»symbolische Politik«). Obschon spezielle Politiken oftmals aus einer Kombination dieser vier grundlegenden Politikfunktionen bestehen – keine Steuererhebung (Extraktion) ohne gesetzliche Grundlage (Regulierung) –, kann in aller Regel für politische Entscheidungen bzw. Politiken recht verlässlich bestimmt werden, welche der vier Policy-Funktionen jeweils im Zentrum steht. Im Blick auf die jüngere Religionspolitik hilft dieses Konzept, eine Vorstellung davon zu gewinnen, mit welcher Stoßrichtung die, wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, doch

19 Vgl. Hubert Heinelt, Politikfelder. »Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied?« in: Klaus Schubert / Nils C. Bandelow (Hg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0* (= Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), 2., vollst. überarb. und erw. Aufl., München 2009, S. 115-130; Dietmar Braun / Olivier Giraud, »Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance« in: Schubert / Bandelow (Hg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. aaO., S. 159-186.

20 Vgl. Heinelt, Politikfelder, aaO. (FN 19), S. 120-125.

21 Vgl. Gabriel A. Almond / G. Bingham Powell, *Comparative Politics. System, Process, and Policy*, 2., überarb. Aufl., Boston/Toronto 1978, S. 283-321.

22 Ebd., S. 286-287. Vgl. zum hier aus Platzgründen nicht weiter auszuführenden strukturell-funktionalen Politikmodell und dessen Anwendung auf den Zusammenhang von Politik und Religion die Übersicht in Antonius Liedhegener, »Macht und Einfluss von Religionen. Theoretische Grundlagen und empirische Befunde der politischen Systemlehre und politischen Kulturforschung« in: ders. / Andreas Tunger-Zanetti / Stephan Wirz (Hg.), *Religion – Wirtschaft – Politik. Forschungszugänge zu einem aktuellen transdisziplinären Feld* (= Religion – Wirtschaft – Politik, Bd.1), Baden-Baden/Zürich 2011, S. 241-273.

recht zahlreichen einzelnen religionspolitischen Entscheidungen gefällt worden sind. Da religionsspezifische Politiken zur Extraktion in keinem der beiden Länder beobachtet werden konnten, werden die unterschiedlichen religionspolitischen Aktivitäten entlang der drei anderen Policy-Funktionen von Regulierung, Distribution und symbolischer Politik vorgestellt und verglichen (Abschnitt 3). Eine vollständige Analyse der Entscheidungsprozesse, der darin involvierten Interessen und Machtkonstellationen sowie der jeweiligen Policy-Wirkungen, d.h. modelltheoretisch der Outcomes, kann hier nicht gleistet werden. Im Sinne des strukturell-funktionalen Politikmodells sollen aber zumindest einige Feedbacks bzw. Rückwirkungen der getroffenen Entscheidungen innerhalb der beiden politischen Systeme sichtbar gemacht werden (Abschnitt 4).

3. »Religionspolitik« als Outputs des politischen Systems: Religionspolitiken in Deutschland und der Schweiz seit 1990 im Vergleich

a. Symbolische Religionspolitik

Mit symbolischer Politik wird Legitimation erzeugt und gesellschaftliche Anerkennung vergeben. Symbolische Politik ist in finanzieller Hinsicht meist annähernd kostenneutral, in ihrer gesellschaftlichen Wirkung gleichwohl nicht zu unterschätzen.[23] In religionspolitischer Hinsicht stehen bei symbolischer Politik oft der politische Umgang mit religiösen Symbolen und die öffentliche Wertschätzung von Religionen und Religionsgemeinschaften im Mittelpunkt. Dabei kann gerade der Streit um Formen der symbolischen Politik gegenüber Religion emotional besonders stark aufgeladen sein, denn meistens stehen Fragen der Anerkennung von kollektiven Identitäten im Hintergrund. Identitätskonflikte sind aber politisch in der Regel brisant und schwer zu bearbeiten.[24]

Sowohl für die Bundesrepublik Deutschland wie auch die Schweiz lassen sich im Untersuchungszeitraum religionspolitische Entscheidungen nachweisen, bei denen symbolische Politik im Mittelpunkt steht (Tab. 1).

23 Ich fasse hier den Begriff der symbolischen Politik insofern etwas weiter als Almond und Powell, als dass ich solche Aktivitäten des politischen Entscheidungszentrums, die auf eine gesellschaftliche Anerkennung und Statusverbesserung einer Gruppe oder Organisation etwa durch öffentliche Äußerungen, offizielle Begegnungen oder Übereinkünfte, die keine oder nur geringe juristische und materielle Folgen zeitigen, zielen, als Ausdruck symbolischer Politik werte. Gerade im Blick auf die Frage, worum es bei Konflikten der Anerkennung neuer Religionsgemeinschaften geht, scheint dies hilfreicher zu sein, als jede Form der Anerkennung oder Statuszuweisung unter die Rubrik der distributiven Politik zu fassen, wie dies bei Bingham und Almond der Fall ist. Vgl. Almond / Powell, Comparative Politics, aaO. (FN 21), S. 286-287.

24 Vgl. J. Craig Jenkins / Esther E. Gottlieb (Hg.), *Identity Conflicts. Can Violence be Regulated?*, New Brunswick/London 2007; Richard Jenkins, *Social Identity*, 3. Aufl., Oxon/New York 2004.

Tab 1: Symbolische Politik: Gottesbezug, öffentliche religiöse Zeichen, religiöse Feiertage, öffentliche Rede, Formen symbolischer Anerkennung

Deutschland	Schweiz
▪ »Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen« (GG Präambel) – Novellierung des GG 1992-94 verwirft Antrag von B90/Die Grünen auf Streichung ▪ Aufnahme eines Gottesbezuges in neue ostdeutsche Landesverfassungen: 1992 Sachsen-Anhalt, 1993 Thüringen ▪ 1996-98 »Sekten«-Enquete des Dt. Bundestags ▪ 2003-04 (rot-grüne) Bundesregierung tritt für Gottesbezug im Entwurf der EU-Verfassung ein	▪ »Im Namen Gottes des Allmächtigen!« (Präambel der BV) – Die Verfassungsrevision von 1999 behält Gottesbezug bei.
▪ 2010 »Der Islam gehört zu Deutschland« – Rede des Bundespräsidenten Christian Wulff zu 20 Jahre deutsche Einheit ▪ 2012/13 Staatsvertrag mit Muslimen und Aleviten in Hamburg und Bremen	▪ 2011/12 Nationalrat befürwortet Gesetzesinitiative zum »Schutz christlicher Symbole in der Öffentlichkeit«, der Ständerat lehnt sie aber ab, die Initiative scheitert. ▪ 2012 Öffentliche Anerkennung (»kleine Anerkennung«) der Aleviten im Kanton Basel-Stadt

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Datensammlung Religionspolitik A.L.

Beide Verfassungen kennen einen Gottesbezug bzw. im Fall der Schweiz eine Gottesanrufung. In beiden Ländern ist in den 1990er Jahren eine Auseinandersetzung um die Frage des Verbleibs dieses Gottesbezugs in der Verfassung geführt worden. In Deutschland stand diese Frage 1994 im Zuge der Anpassung des Grundgesetzes im Gefolge der deutschen Einheit zur Debatte, in der Schweiz im Zuge der größeren Revision der Bundesverfassung von 1999.[25] Im Ergebnis fand sich in beiden Staaten eine breite Mehrheit für die Beibehaltung des Gottesbezuges.

Für Deutschland wird die Prägekraft der 1949 geschaffenen Verfassung auch in zwei weiteren Fällen sichtbar. 1992 und 1993 ist in zwei der fünf neuen ostdeutschen Bundesländer ein Gottesbezug in die neuen Landesverfassungen aufgenommen worden, was vor dem Hintergrund der starken Säkularisierung der dortigen Bevölkerung keineswegs

25 Vgl. Werner Weinholt, *Gott in der Verfassung. Studie in Präambeltexten der deutschen Verfassungstexte des Grundgesetzes und der Länderverfassung seit 1945*, Frankfurt a.M. 2001; Simon Lanz, *Im Namen Gottes des Allmächtigen? Spannung zwischen der Invokation und der Religionsfreiheit*, geschrieben am 19.5.2010, http://polithink.ch/2010/05/19/im-namen-gottes-des-allmachtigen-spannung-zwischen-der-invokation-und-der-religionsfreiheit/, abgerufen am 16.1.2015.

selbstverständlich war. Und gut zehn Jahre später trat die damalige rot-grüne Bundesregierung im Zuge der EU-Verfassungsdebatte für einen Gottesbezug ein, konnte sich in diesem prominenten Fall symbolischer Politik aber nicht gegen starke laizistische Traditionen durchsetzen.[26] In der Schweiz scheiterte 2011/12 im Parlament nur knapp der Vorstoß, christliche Symbole im öffentlichen Raum – gemeint waren vor allem Schulkreuze, christliche Wegzeichen und vor allem Gipfelkreuze – durch eine entsprechende Ergänzung der Verfassung dauerhaft zu schützen.[27]

Erst in jüngster Zeit finden sich in beiden Ländern Akte symbolischer Politik, die eine bessere politische Integration muslimischer Minderheiten als religiöse Gemeinschaften in die jeweilige Gesellschaft anstreben. In Deutschland war die Rede des damaligen Bundespräsidenten Christian Wulff zum 20. Jahrestag der deutschen Einheit ein solches Ereignis. Symbolische Religionspolitik machte er mit vier klaren, aber auch umstrittenen Sätzen: »Das Christentum gehört zweifelsfrei zu Deutschland. Das Judentum gehört zweifelsfrei zu Deutschland. Das ist unsere christlichjüdische Geschichte. Aber der Islam gehört inzwischen auch zu Deutschland.«[28] Ebenfalls auf eine verbesserte symbolische Anerkennung muslimischer Minderheiten zielen die beiden jüngst in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen mit Muslimen und Aleviten abgeschlossenen Staatsverträge. Anders als bei den älteren Staatskirchenverträgen gehen von diesen so gut wie keine rechtlichen oder finanziellen Verpflichtungen für die unterzeichnenden Stadtstaaten aus. Gleichwohl sind sie von den beteiligten muslimischen Religionsgemeinschaften als Zeichen ihrer gesellschaftlichen Wertschätzung und Integration so gewollt und begrüßt worden.

In der Schweiz wird in einer Reihe von Kantonen die Frage verbesserter rechtlicher Anerkennungsmöglichkeiten für neue Religionsgemeinschaften diskutiert. Vorreiter ist der (Halb-)Kanton Basel-Stadt. Hier erlangte erstmals in der Geschichte der Schweiz eine nicht-christliche oder nicht-jüdische Glaubensgemeinschaft eine Form der rechtlichen Anerkennung. Die 2012 den Aleviten Basels erteilte Anerkennung beruht auf der in den Jahren zuvor geschaffenen Rechtsform der »öffentlichen Anerkennung«, oftmals auch als kleine Anerkennung bezeichnet. Im Gegensatz zur älteren Form der öffentlich-rechtlichen Anerkennung gehen mit der kleinen Anerkennung so gut wie keine Rechte und vor allem kein Besteuerungsrecht einher. Die Parallele zur symbolischen Anerkennung in Hamburg und Bremen ist nicht zu übersehen.

26 Vgl. Gregor Waschinski, *Gott in die Verfassung? Religion und Kompatibilität in der Europäischen Union* (= Münchener Beiträge zur europäischen Einigung, Bd.16), Baden-Baden 2007; Christof Mandry, *Europa als Wertegemeinschaft. Eine theologisch-ethische Studie zum politischen Selbstverständnis der Europäischen Union* (= Denkart Europa. Schriften zur europäischen Politik, Wirtschaft und Kultur, Bd.9), Baden-Baden 2009.

27 Parlamentarische Initiative: »Symbole der christlich-abendländischen Kultur sind im öffentlichen Raum zulässig«, eingereicht im Nationalrat von Ida Glanzmann-Hunkeler (CVP) am 2.12.2012.

28 »Vielfalt schätzen – Zusammenhalt fördern«. Rede von Bundespräsident Christian Wulff zum 20. Jahrestag der Deutschen Einheit am 3. Oktober 2010 in Bremen, hier S. 6 (PDF unter <www.bundespraesident.de>, am 30.1.2013).

Insgesamt zeigen sich in beiden Ländern im Bereich der symbolischen Religionspolitik ähnliche Entscheide und Entwicklungen. Am Anfang stand eine Auseinandersetzung mit dem eigenen, christlich geprägten Verfassungserbe. Beide Länder haben in den 1990er Jahren Entscheide gefällt, die den Status quo bestätigten. Erst in jüngerer Zeit finden sich in beiden Ländern politische Aktivitäten, die speziell auf die muslimischen Minderheiten und deren auch religiöse Beheimatung in beiden Ländern zielen. Symbolische Verträge bzw. Statusaufwertungen ohne Vergabe weiterreichender Rechte sind auf gliedstaatlicher Ebene als Ausdruck gegenseitiger Wertschätzung und Verbundenheit von Staat und muslimischen Gemeinschaften eingesetzt worden.

b. Regulative Religionspolitik

Weitaus umfangreicher als die symbolischen religionspolitischen Maßnahmen sind seit 1990 in beiden Ländern politische Entscheidungen und Maßnahmen der rechtlichen Regulierung von religionsbezogenen Verhaltensweisen und religiösen Gemeinschaften ausgefallen (Tab. 2).

Tab. 2: Regulierung: verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Bestimmungen zu religiösen Verhaltensweisen (1990-2009)

Deutschland	Schweiz
	▪ 1990 fallorientiertes Verbot von Kreuzen in Schulzimmern (Fall »Cadro«, Bundesgericht)
▪ 1995 »Kruzifix-Beschluss« erklärt Schulkreuze in den öffentlichen Schulen Bayerns für verfassungswidrig (BVerfG) ▪ 1992/1996-2002 Einführung des Faches LER im Land Brandenburg (Landesregierung und BVerfG)	
▪ 1997 Urteil zu Zeugen Jehovas (BVerfG)	▪ 1997 Kopftuchverbot für muslimische Lehrerinnen im Unterricht im Kanton Genf rechtens (Bundesgericht)
▪ 2001 Aufhebung des Religionsprivilegs im Vereinsrecht (Deutscher Bundestag) ▪ 2002 Urteil zum Schächten (BVerfG) ▪ 2004-06 mehrere Länder verbieten das »Kopftuch« für muslimische Lehrerinnen (Berlin: Verbot aller religiöser Zeichen im öffentlichen Dienst) (Länderparlamente)	▪ 2001 Abschaffung des »Bistums«-Artikels der alten Bundesverfassung (BV Art. 72, 3 alt) (Volksabstimmung)

Fortsetzung auf der nächsten Seite

Deutschland	Schweiz
▪ *(2007/09 Lissabonvertrag schafft mit seinen »Kirchenartikeln« Religionsrecht auf EU-Ebene und schützt nationalstaatliche Arrangements)*	▪ 2007 Einführung des bekenntnisneutralen Unterrichtsfaches »Religion und Kultur« im Kanton Zürich (schrittweise bis 2017) ▪ 2008 Islamisches Kopftuch kein Grund, Einbürgerung zu verweigern (Bundesgericht)
▪ *(2009 erstes, nicht rechtskräftiges Kruzifix-Urteil im Fall Italiens, EGMR)*	▪ 2009 Verbot des Bauens von Minaretten (BV Art. 72, 3) (Volksabstimmung) ▪ 2010 Veto bei der Großen Kammer des EGMR gegen Klage gegen Minarett-Verbot (Bundesrat)
▪ *(2011 zweites Kruzifix-Urteil im Fall Italiens erlaubt Kreuze in Schulzimmern, EGMR)* ▪ 2011/12 Einführung des Fachs Islamische Theologie an den Universitäten Tübingen, Osnabrück/Münster und Frankfurt/Gießen/Nürnberg-Erlangen ▪ 2012 Verbot ritueller Beschneidung (Kölner Gerichtsurteil) ▪ 2012 gesetzliche Neuregelung zur Erlaubtheit ritueller Beschneidungen (Deutscher Bundestag)	
▪ 2012/13 Einführung islamischen Religionsunterrichts in NRW (Landtag NRW) ▪ *(2013 Drei Urteile zu religiösem Schmuck am Arbeitsplatz in GB, EGMR)*	▪ 2013 Tessin erlässt kantonales Verbot zum Tragen der Burka in der Öffentlichkeit (Volksabstimmung) ▪ 2013 Umstrittene Kopftuch-Verbote für muslimische Schülerinnen in den Kantonen Thurgau und St. Gallen (Bundesgericht hebt Verbote der Schulbehörden fallorientiert auf)

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Datensammlung Religionspolitik A.L.

In den frühen Jahren des Untersuchungszeitraums findet sich eine Reihe von religionspolitischen Entscheidungen, die auf die historische Konfliktlinie »religiös-säkular« zurückzuführen sind. In Deutschland sorgte 1995 das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, die bisherige Praxis insbesondere des Landes Bayern, Kreuze oder Kruzifixe in allen Schulzimmern aufzuhängen, als nicht verfassungskonform einzustufen, für Aufse-

hen und Unmut.[29] In München kam es daraufhin zu öffentlichen Demonstrationen gegen das Bundesverfassungsgericht. Bereits fünf Jahre zuvor war in einem ähnlichen Fall in der Schweiz ein Urteil ergangen, in dem das dortige höchste Gericht, das Bundesgericht in Lausanne, das Anbringen von Kreuzen in Klassenzimmern öffentlicher Schulen landesweit verboten hatte (»Fall Cadro«). In Deutschland und der Schweiz blieben die Entscheide der obersten Gerichte zur strikten weltanschaulichen Neutralität in den öffentlichen Schulen in der Praxis strittig oder ohne Wirkung. Lokale Konflikte um Kruzifixe und Schulkreuze sind daher bis heute immer wieder zu verzeichnen.[30] Diese Kontroversen finden in beiden Ländern mittlerweile vor dem Hintergrund der europäischen Rechtsprechung statt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), dem beide Länder über die Mitgliedschaft im Europarat verpflichtet sind, hat in der Frage der Erlaubtheit von Schulkreuzen in Italien 2009 und 2011 zwei voneinander abweichende Entscheide vorgelegt, wobei die zweite Entscheidung auf Grund des Widerspruchverfahrens, das der Staat Italien angestrengt hatte, das noch nicht rechtskräftige Verbot von 2009 wieder zurücknahm (»Fall Lautsi«).[31] Die säkularistischen Tendenzen der Urteile der 1990er Jahre scheinen derzeit also einer Rechtsauffassung gewichen zu sein, die sich am Gedanken legitimer staatlicher bzw. regionaler Unterschiede in Europa und eines notwendigen Ausgleich von religiösen bzw. christlichen und atheistischen Ansprüchen orientiert.[32]

In abgewandelter Form lag der historische Grundkonflikt zwischen einer säkularistischen und einer kooperativen Auffassung der Religionsfreiheit auch dem langjährigen, zähen Ringen um das neue Unterrichtsfach »Lebensgestaltung-Ethik-Religionskunde« (LER) zugrunde. Bei der umstrittenen Einführung berief sich das Land Brandenburg schlussendlich auf die »Bremer Klausel« (Art. 141 GG)[33], um der Notwendigkeit zu entgehen, den konfessionellen Religionsunterricht, der im Art. 7 Abs. 3 GG grundrechtlich verankert ist, als ordentliches Lehrfach in den Stundenplan aufnehmen zu müssen. Anfangs hatten sich die betroffenen evangelischen Landeskirchen durchaus kooperationsbereit gezeigt. Aber nach einer aus ihrer Sicht unbefriedigenden Pilotphase hatte sich das

29 Urteilstext und zeitgenössische Kommentare in Hans Maier (Hg.), *Das Kreuz im Widerspruch. Der Kruzifix-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts in der Kontroverse* (= Quaestiones disputatae, Bd.162), Freiburg i.Br. 1996.

30 Vgl. Rudi Multer, »Streit um Kruzifix: Bad Saulgauer Schule muss Kreuz wieder aufhängen« in: *Schwäbische Zeitung* vom 13.2.2014, <http://www.schwaebische.de/region/sigmaringen-tuttlingen/bad-saulgau/stadtnachrichten-bad-saulgau_artikel,-Streit-um-Kruzifix-Bad-Saulgauer-Schule-muss-Kreuz-wieder-aufhaengen-_arid,5587427.html> am 13.2.2013; Jean-Michel Berthoud, »Das Kruzifix als Zankapfel« in: *swissinfo.ch* vom 14.10.2010, <http://www.swissinfo.ch/ger/gesellschaft/Das%20Kruzifix%20als%20Zankapfel.html?cid=28538406> am 14.2.2013.

31 Burkhard Josef Berkmann, »Das Urteil Lautsi des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und seine Bedeutung für Kreuze in österreichischen Schulen und Kindergärten«, NomoK@non-Webdokument: <http://www.nomokanon.de/abhandlungen/027.htm> Rdnr. 1-516, am 14.2.2014.

32 Vgl. Justus Wenzel, »Aufwertung und Abwertung« in: *NZZ* vom 25.3.2011, <http://www.nzz.ch/aktuell/feuilleton/uebersicht/aufwertung-und-abwertung-1.10018569> am 15.2.2014.

33 Vgl. zum Hintergrund der Bremer Klausel oben FN 11.

Bundesverfassungsgericht ab 1996 mit der Verfassungsbeschwerde der Kirchen gegen das Schulgesetz des Landes zu beschäftigen. Die Erfahrungen des »Kruzifix«-Urteils in frischer Erinnerung, vermied das Gericht einen raschen Entscheid und bemühte sich erfolgreich um einen außergerichtlichen Kompromiss, der den Religionsunterricht als wählbares und gleichwertiges Ersatzfach zu LER organisatorisch gut absicherte.[34] Auch in der Schweiz sind Schule und Unterricht Gegenstand politischer Entscheide, bei denen es um den Religionsunterricht bzw. den Umgang mit weltanschaulicher Verschiedenheit im Unterricht geht. Zwischen den Kantonen sind die Unterschiede im Blick auf den Religionsunterricht traditionell beachtlich, was Generalisierungen erschwert.[35] Weithin Beachtung gefunden haben die Entwicklungen im Kanton Zürich. Ausgelöst durch den starken religiösen, weltanschaulichen, kulturellen und ethnischen Pluralismus dieses ganz überwiegend städtischen bzw. großstädtischen Kantons sind die beiden älteren Fächer des Religionsunterrichts, die »Biblische Geschichte« und der darauf aufbauende »Konfessionell-kooperative Religionsunterricht (KOKORU)«, durch das neue obligatorische Schulfach »Religion und Kultur« ersetzt worden. Das neue Fach liegt allein in staatlicher Zuständigkeit und wird im Sinne einer Religionskunde mit dem Ziel der interreligiösen und interkulturellen Verständigung angeboten. Verglichen mit der konfliktiven, vor dem Hintergrund der DDR-Geschichte zu sehenden Einführung des Faches LER verlief der Übergang vom Bekenntnisunterricht zum neuen Fach in Zürich weitgehend geräuschlos.[36] Als Beispiel konsensorientierter Religionspolitik zur Anpassung an veränderte gesellschaftliche Verhältnisse könnte dem neuen Fach Vorbildfunktion für andere Kantone zukommen.

In politischen Systemen mit einer kooperativen Trennung stellt sich religionspolitisch das zentrale Problem der Bedingungen für die Aufnahme weiterer Religionsgemeinschaften in den Kreis der von Seiten des Staates anerkannten Religionsgemeinschaften. Diese Problematik birgt erhebliches Konfliktpotential, wenn die Zutrittsbedingungen unklar geregelt sind oder parteiisch gehandhabt werden. Durch die Aufnahme der ein-

34 Vgl. Martin W. Ramb, *Das Verhältnis von Kirche und Staat nach der deutschen Wiedervereinigung in der Krise? Der staatskirchenrechtliche Grundlagenstreit um den Religionsunterricht und das neue Schulfach »Lebenskunde – Ethik – Religionskunde» (LER) im Bundesland Brandenburg* (= Europäische Hochschulschriften, Reihe XXIII Theologie, Bd.626), Frankfurt a.M. u.a. 1998; Rolf Schieder, »Religious Education in Germany: Civilizing Religions in Public Schools« in: Ansgar Jödicke (Hg.), *Religious Education Politics, the State and Society* (= Religion in der Gesellschaft, Bd.35), Würzburg 2013, S. 85-101. Mittlerweile scheint sich dieser wählbare Religionsunterricht wachsender Beliebtheit zu erfreuen. »Unterricht: Religion beliebt, Probleme bei LER« in: *Potsdamer Neueste Nachrichten* vom 27.10.2011, <http://www.pnn.de/brandenburg-berlin/590120/> am 15.2.2014.

35 Vgl. Andrea Rota, »Religious Education between the State and Religious Communities« in: Jödicke (Hg.), Religious Education Politics, aaO. (FN 34), S. 105-127; Dominik Helbling (Hgg.), *Konfessioneller und bekenntnisunabhängiger Religionsunterricht. Eine Verhältnisbestimmung am Beispiel Schweiz*, Zürich 2013.

36 Vgl. Karin Furer, *»Teaching about religion« – Religionskunde im Vergleich. Rechtsvergleichende und verhandlungstheoretische Betrachtung von integrierter Religionskunde in Frankreich und Religionskunde als gesondertem Fach im Kanton Zürich* (= ReligionsRecht im Dialog, Bd.13), Zürich/Berlin 2012; Walter Bernet, »Die neuen Zürcher Lehrmittel für das Fach ›Religion und Kultur‹« in: *NZZ* vom 5.7.2013.

schlägigen Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung in das Grundgesetz sind in Deutschland die Voraussetzungen für einen unparteiischen Zugang von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften zum Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts prinzipiell vorhanden. Durch die EU-Kirchenartikel im Vertrag von Lissabon sind diese Regelungen sowie die kooperative Trennung generell als EU-konformes, im Sinne des Subsidiaritätsprinzips schützenwertes nationales Recht anerkannt und abgesichert worden[37], was als ein wichtiger Erfolg für die religionspolitischen Anliegen der Bundesrepublik Deutschland und der beiden großen Kirchen angesehen werden kann.[38]

Schon vor 1990 gab es in Deutschland eine ganze Reihe von kleineren Religionsgemeinschaften, meist aus dem freikirchlich-evangelischen Bereich, die in einigen oder allen Bundesländern als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt worden waren.[39] Auch wenn es also falsch wäre – wie es in öffentlichen Debatten oft geschieht – zu behaupten, diese spezielle Rechtsbeziehung sei allein der katholischen Kirche und den evangelischen Landeskirchen vorbehalten, so ist doch nicht zu übersehen, dass in der Rechtspraxis vor allem die Kirchen von den Rahmenbedingungen der kooperativen Trennung profitieren.[40] Daher kommt dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1997 zur öffentlich-rechtlichen Anerkennung der Zeugen Jehovas eine richtungsweisende Bedeutung zu.[41] Mit diesem Urteil wurde festgehalten, dass der Weg zum Körperschaftsstatus allen rechtstreuen Religionsgemeinschaften unter für alle gleichen Bedingungen offen steht. Dieser Entscheid stellt zugleich den erfolgreichen Endpunkt eines

37 Vgl. den Überblick in Antonius Liedhegener, »Mehr als Binnenmarkt und Laizismus? Die neue Religionspolitik der Europäischen Union« in: Martin Baumann / Frank Neubert (Hg.), *Religionspolitik – Öffentlichkeit – Wissenschaft: Studien zur Neuformierung von Religion in der Gegenwart* (= CULTuREL, Bd.1), Zürich 2011, S. 59-80.

38 Anzumerken ist im Kontext der Entwicklung des deutschen Religionsrechts, dass die an sich nicht unerhebliche Aufhebung des »Religionsprivilegs« im deutschen Vereinsrecht im Jahr 2001 im Kontext der Debatten um die innere Sicherheit im Gefolge der Terroranschläge in den USA stattfand. Die von der damaligen rot-grünen Bundesregierung ergriffene Initiative passierte den Deutschen Bundestag unter diesen Umständen ohne Schwierigkeiten.

39 Vgl. Josef Jurina, »Der Status von Kirchen und Religionsgemeinschaften als Körperschaft des öffentlichen Rechts im Alltag« in: Stefan Muckel (Hg.), *Kirche und Religion im sozialen Rechtsstaat*, FS für Wolfgang Rüfner zum 70. Geburtstag (= Staatskirchenrechtliche Abhandlungen, Bd.42), Berlin 2003, S. 381-399; Hermann Weber, »Die ›Anerkennung‹ von Religionsgemeinschaften durch Verleihung von Körperschaftsrechten in Deutschland« in: Muckel (Hg.), Kirche und Religion im sozialen Rechtsstaat, aaO., S. 959-973.

40 Pointiert Ulrich Willems, »Religionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1945-1999. Die politische Regulierung der öffentlichen Stellung von Religion und Religionsgemeinschaften« in: ders. (Hg.), *Demokratie und Politik in der Bundesrepublik 1949-1999*, Opladen 2001, S. 137-160.

41 Vgl. Christian Walter / Antje von Ungern-Sternberg / Stephan Lorentz, *Die »Zweitverleihung« des Körperschaftsstatus an Religionsgemeinschaften. Eine überkommene Rechtspraxis auf dem Prüfstand von Grundgesetz und EMRK* (= Schriften zum Religionsrecht, Bd.3), Wiesbaden 2012; Hermann Weber, »Der Streit um den Körperschaftsstatus von ›Zeugen Jehovas in Deutschland‹. Prüfstein für die Freiheitlichkeit des deutschen Religionsrechts« in: *Die Religionsfreiheit und das Staat-Kirche-Verhältnis in Europa und den USA*, Themenheft in *Religion, Staat, Gesellschaft* 14. Nr. 1 (2013), S. 119-146.

langen Klageweges dieser in der Gesellschaft nicht unumstrittenen Glaubensgemeinschaft auf rechtliche Anerkennung dar.

In der Schweiz war 2001 die Abschaffung des »Bistumsartikels« per Volksentscheid ein wichtiger Schritt, religiöse Diskriminierungen bestimmter Religionsgemeinschaften auf der Ebene des nationalen Rechts zu beseitigen. Damit fiel der letzte der mit der Bundesverfassung von 1874 eingeführten Kulturkampfparagraphen, der das Selbstorganisationsrecht der Kirche bei der Errichtung neuer Bistümer empfindlich beschnitten hatte (Art. 72 Abs. 3 BV alt). Die eigentliche Frage der rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften liegt in der Schweiz freilich ausschließlich in der Hoheit der Kantone (Art. 72 Abs. 1 BV). Entsprechend unterschiedlich sind die aktuellen Bestimmungen und die Art der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regelungen. Bislang sind der Status der öffentlich-rechtlichen Anerkennung und die damit verbundenen Rechte allein den katholischen und reformierten Landeskirchen und in einigen Fällen der christkatholischen Kirche und jüdischen Gemeinschaften zuerkannt worden.[42] Vielfach ist in den Kantonalverfassungen ein Zutritt weiterer Religionsgemeinschaften nicht vorgesehen oder es fehlt – wie im Kanton Luzern – an den rechtlichen Grundlagen für ein konkretes Zulassungsverfahren. Noch stärker als im deutschen Fall besteht im grundrechtlichen Bereich in den Schweizer Kantonen im Blick auf die Gewährleistung einer religionsneutralen korporativen Religionsfreiheit Aufholbedarf.

Dominierte in den bislang berichteten Konfliktfällen die ältere religiös-säkulare Konfliktlinie zwischen christlichen und konfessionslosen bzw. atheistischen Interessen, so änderte sich dies in beiden Ländern nach 2000. Im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts wird die religionsrechtliche Regulierung des Islam zu einem zentralen Streit- und Konfliktfall. Dreh- und Angelpunkt der kontroversen politischen Auseinandersetzungen um den Islam war in Deutschland zunächst die Frage, ob muslimischen Lehrerinnen im Unterricht an öffentlichen Schulen das Tragen des Schleiers erlaubt sei. In der Schweiz gab und gibt es ähnlich prominente Konfliktfälle um das Kopftuch in verschiedenen Kantonen, beginnend mit dem höchstgerichtlich bestätigten Kopftuchverbot im laizistischen Kanton Genf von 1997. Aber der auch international weithin beachtete Schlüsselkonflikt war die Volksabstimmung zum landesweiten Verbot des Baues von Minaretten im Jahr 2009.

Die in Deutschland in der Öffentlichkeit leidenschaftlich geführten Debatten um das Für und Wider des »islamischen Kopftuchs« führten zu den wohl spektakulärsten reli-

42 Vgl. Gregor Rutz, »Die öffentlich-rechtliche Anerkennung in der Schweiz. Bestandsaufnahme und Entwicklungstendenzen« in: René Pahud de Mortanges (Hg.), *Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Anerkennung von Religionsgemeinschaften*, Freiburg 2000, S. 29-46; aktualisierte Übersicht in Susanne Thürig, *Integration durch Religionsrecht? Konzepte und Integrationspotentiale möglicher neuer Anerkennungsformen für weitere Religionsgemeinschaften im Kanton Luzern*, Luzern (MA-Arbeit masch.) 2013; allgemeiner René Pahud de Mortanges, »Das rechtliche Inkorporationsregime für Religionsgemeinschaften. Eine neue Betrachtungsweise des schweizerischen Religionsverfassungsrechtes unter Einbezug des NFP 58« in: Edmund Arens (Hgg.), *Integration durch Religion? Geschichtliche Befunde, gesellschaftliche Analysen, rechtliche Perspektiven* (= Religion – Wirtschaft – Politik, Bd.10), Baden-Baden/Zürich 2014, S. 179-212.

gionspolitischen Entscheidungen der jüngeren Zeit, nämlich einer Reihe von landesrechtlichen Verboten des muslimischen Schleiers für Lehrerinnen bzw. Landesbedienstete.[43] Auch wenn in den speziellen Bestimmungen des Landes Berlin die ältere religiös-säkulare Konfliktlinie politikbestimmend war, so ist doch nicht zu übersehen, dass es in allen übrigen westdeutschen Bundesländern, die in ihren Landtagen zwischen 2004 und 2006 ein Verbot verabschiedeten, darum ging, mit den mehr oder weniger verklausulierten Gesetzen und Rechtsvorschriften exklusiv den Islam bzw. genauer muslimische Frauen zu treffen.[44]

Während in Deutschland Mitte des Jahrzehnts auch unter den politischen Eliten, repräsentiert durch die Mitglieder verschiedener westdeutscher Landesparlamente und überwiegend CDU/CSU-geführte Landesregierungen, Mehrheiten für eine Ausnahmegesetzgebung zu mobilisieren waren, gilt das für die Schweiz so nicht. Abgesehen von der populistischen nationalkonservativen SVP und der kleinen, das konservative evangelikale Milieu repräsentierenden EDU traten alle politischen Parteien sowie auch die wichtigsten gesellschaftlichen Eliten in Wirtschaft, Medien und Kirchen für eine Ablehnung der offiziell vom »Egerkinger Komitee« lancierten Volksabstimmung zum Verbot des Baus von Minaretten ein. Der Ausgang der Volksabstimmung im November 2009, die bei hoher Wahlbeteiligung das Verbot zum Bau von Minaretten mit einer deutlichen Mehrheit von 57,5 Prozent der Stimmen annahm, war eine große Überraschung für die Schweizer Öffentlichkeit und Politik.[45] Durch die Abstimmung erhielt die Bundesverfassung genau an jener Stelle, wo bis 2001 der Bistumsartikel gestanden hatte, einen neuen Zusatz. Der neue Art. 72 Abs. 3 schreibt vor: »Der Bau von Minaretten ist verboten.«

Unstrittig handelt es sich bei beiden Konfliktgegenständen, den Kopftuchverboten und dem Minarett-Verbot, um Religionspolitik auf der Basis von demokratischen Mehrheiten, d.h. um Religionspolitik im engeren Sinne. Beide Maßnahmen – wiewohl in ihrer Bedeutung für das Grundrecht auf Religionsfreiheit nicht direkt miteinander vergleichbar – tragen deutlich minderheitenfeindliche Züge.[46]

43 Zum Ausgangskonflikt Antonius Liedhegener, »Streit um das Kopftuch. Staat, Religion und Religionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland« in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 15. Nr. 4 (2005), S. 1181-1202. Zum Hintergrund allgemein Sieglinde Rosenberger / Birgit Sauer (Hg.), *Politics, Religion and Gender. Framing and Regulating the Veil* (= Routledge Studies in Religion and Politics), London u.a. 2013.

44 Zusammenfassend mit weiterer Literatur Antonius Liedhegener, »Religionsfreiheit und die neue Religionspolitik. Mehrheitsentscheide und ihre Grenzen in der bundesdeutschen Demokratie« in: *Zeitschrift für Politik* 55. Nr. 1 (2008), S. 84-107. Ohne Bezug zur Religionspolitik, aber detailliert zu Entscheidungsabläufen Julia von Blumenthal, *Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung. Governance im Bundesstaat zwischen Unitarisierung und Föderalisierung* (= Schriften zum Föderalismus, Bd.1), Baden-Baden 2009.

45 Vgl. Mathias Tanner (Hgg.), *Streit um das Minarett. Zusammenleben in der religiös pluralistischen Gesellschaft* (Beiträge zu einer Theologie der Religionen, Bd.8), Zürich 2009; Adrian Vatter (Hg.), *Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*, Zürich 2010.

46 Vgl. auch Adrian Loretan, »Religiöse Symbole in multireligiöser Gesellschaft. Kopftuch und Minarett« in: Acklin Zimmermann / Siegrist / Uster (Hg.), Ist mit Religion ein Staat zu machen, aaO. (FN 8), S. 69-84.

Aufschlussreich ist der Vergleich der weiteren Entwicklung regulativer Religionspolitik in beiden Ländern. Auch wenn es für ein abschließendes Urteil noch zu früh ist, spricht einiges dafür, dass in Deutschland eine Rückbesinnung zumindest der politischen Eliten auf die Tradition der religionsfreundlichen, kooperativen Trennung als Konfliktlösungsmodell stattgefunden hat. Es sind deutliche Bestrebungen zu erkennen, an islamische Religionsgemeinschaften Angebote zur Inkorporation in die bestehenden rechtlichen Strukturen zu machen. So wurde das Fach islamische Theologie an einer Reihe deutscher Universitäten eingeführt.[47] Als erstes Land hat NRW per Parlamentsbeschluss einen islamischen Religionsunterricht als bekenntnisorientiertes Schulfach analog zum Religionsunterricht der beiden großen Kirchen eingeführt. In der 2012 durch einen Kölner Gerichtsbeschluss überraschend aufbrechenden Beschneidungsdebatte, die Muslime wie Juden gleichermaßen betraf, zeigte sich die gleiche Tendenz der Rückkehr zu einer Pfadabhängigkeit deutscher Religionspolitik. Binnen kurzer Zeit erarbeitete der Deutsche Bundestag ein Gesetz, dass die religiöse Praxis medizinisch reglementiert, aber im Grundsatz vor einem Verbot schützt.[48]

Im Vergleich dazu ist die Schweizer Innenpolitik mit der nach der Minarett-Initiative entstandenen Situation deutlich verhaltener umgegangen. Es finden sich bislang keine nennenswerten öffentlichen politischen Initiativen, muslimische oder auch andere jüngere Religionsgemeinschaften als solche besser in die religionsrechtliche Landschaft zu integrieren. Vielmehr belegen die erfolgreiche, aber noch nicht rechtskräftige Volksabstimmung im Tessin, die Ende 2013 über ein Vermummungsverbot abgehalten wurde und de facto zu einem kantonalen Burka-Verbot führen sollte, sowie die islamfeindliche Nebenkampagne des nach wie vor aktiven »Egerkinger Komitees« im Zuge der im Februar 2014 angenommenen SVP-Initiative zur Kontingentierung der Zuwanderung in die Schweiz, dass die seit Jahren zunehmende Polarisierung der Parteipolitik in der ehemals von Konkordanz geprägten halbdirekten Demokratie zu leicht politisierbaren Dauerkonflikten und damit auch zu religionspolitischen Verhärtungen geführt hat.[49]

In der Schweiz repräsentiert und mobilisiert die SVP und ihr Umfeld seit einigen Jahren eine islam- und ausländerfeindliche Grundstimmung eines Teils der Bevölkerung. Im Vergleich mit der Schweiz fällt auf, dass es in Deutschland für die in einem Teil der Bevölkerung vorhandene vergleichbare Stimmung derzeit keinen parteipolitischen Ausdruck gibt, was für die weitere Entwicklung sicherlich kein Nachteil ist. Dieser gewichtige Unterschied dürfte aber in beiden Ländern in der näheren Zukunft zu unterschiedlichen religionspolitischen Aufgaben, Herausforderungen und Entwicklungsverläufen führen: Die Schweiz wird über Formen der religionspolitischen und religionsrechtlichen

47 Vgl. Schieder, Religious Education, aaO. (FN 34), S. 86.

48 Gesetz zur Änderung von § 1631d »Beschneidung des männlichen Kindes« (BGB) vom 12.12.2012. Veröffentlicht im BGBl., Jg. 2012, Teil I, Nr. 61, S. 2749. Weitere Informationen finden sich unter <http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/42042381_kw50_de_beschneidung/>.

49 Adrian Vatter, »Swiss Consensus Democracy in Transition: A Re-analysis of Lijphart's Concept of Democracy for Switzerland from 1997 to 2007« in: *World Political Science Review* 4. Nr. 2 (2008), S. 1-47.

Integration neuer und insbesondere muslimischer Religionsgemeinschaften erst noch diskutieren müssen. In der Bundesrepublik Deutschland müssen die staatlichen wie religiösen Akteure dagegen die breite Mehrheit überzeugen, dass die Fortschreibung des Modells der kooperativen Trennung im Interesse aller liegt.

c. Distributive Religionspolitik

Vergleichsweise kurz, aber gewichtig fällt die Liste der religionspolitischen Aktivitäten für beide Länder aus, in deren Mittelpunkt der distributive Aspekt von Politik steht (Tab. 3).

Tab. 3: Extraktion und Distribution: Kirchensteuer und finanzielle Leistungen für Religionen im Leistungsstaat

Deutschland	Schweiz
▪ 2003/11 Staatsvertrag mit der jüdischen Gemeinschaft ▪ 2008 Kirchensteuer wird auf die Neuregelung der Kapitalertragssteuer ausgedehnt ▪ 2012 Gerichtsurteil hält Verbindung zwischen Kirchensteuer und Kirchenmitgliedschaft aufrecht	▪ 2007/12 Kanton ZH gewährt »Kostenbeiträge« für gesellschaftlich relevante Aktivitäten der öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften ▪ 2012 Bundesgericht bestätigt die Möglichkeit zum »partiellen Kirchenaustritt« ▪ 2014 Volksabstimmung im Kanton Graubünden ergibt kein Ja für die Abschaffung der Kirchensteuer juristischer Personen ▪ (Mai 2014: Volksabstimmung über Abschaffung der Kirchensteuer für juristische Personen im Kanton ZH)

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Datensammlung Religionspolitik A.L.

Auch hier fällt für die Bundesrepublik Deutschland auf, dass die getroffenen Entscheidungen und Veränderungen für eine religionspolitische Pfadabhängigkeit in der Tradition der kooperativen Trennung stehen. So haben die zwei Staatsverträge mit den jüdischen Gemeinden Deutschlands von 2003 und 2011 die Grundlage für direkte Staatsleistungen für die durch anhaltende Zuwanderung seit 1990 deutlich angewachsene Zahl jüdischer Gemeinschaften geschaffen.[50]

Die in der Öffentlichkeit zum Teil sehr kritische Haltung zur Frage der Kirchensteuer und vor allem der Staatsleistungen hat auf der Ebene der politischen Entscheidungen

50 Vgl. BMI, *Förderung der Jüdischen Gemeinschaft und der christlich-jüdischen Zusammenarbeit*, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/PolitikGesellschaft/KircheReligion/JuedischeGemeinschaft.html> am 5.3.2014.

keinen Niederschlag gefunden.[51] Im Gegenteil ist zu beobachten, dass der Bundestag mit seinem Beschluss, in die Neuregelung der Kapitalertragssteuer auch die Kirchensteuer einzubeziehen und damit die finanzielle Basis der Bistümer und Landeskirchen dauerhaft zu stärken, die bestehenden Verhältnisse des staatlichen Einzugs der Kirchensteuer fortgeschrieben hat. Ab 2014 führt dies sogar dazu, dass die Banken über die Kirchenmitgliedschaft ihrer Kunden direkt vom Finanzamt informiert werden. Wichtig für das bestehende Arrangement redistributiver Religionspolitik war auch ein Gerichtsurteil von 2012, in dem beschieden wurde, dass in Deutschland der steuerrechtlich relevante Kirchenaustritt automatisch rechtliche Wirkungen für die Kirchenmitgliedschaft nach sich zieht.[52] Der Kläger wollte mit Berufung auf das katholische Kirchenrecht erstreiten, dass ein Austritt zwar zur Befreiung von der Kirchensteuer führe, nicht aber zum Verlust der Mitgliedschaft in der Kirche bzw. der Rechte eines katholischen Gläubigen.

In der Schweiz weisen die distributiven religionspolitischen Maßnahmen in unterschiedliche Richtungen, wobei auch hier die übliche kantonale Vielfalt in Rechnung zu stellen ist. So fördert etwa der Kanton Zürich auf gesetzlicher Basis neuerdings direkt das sozialpolitische und zivilgesellschaftliche Engagement der öffentlich-rechtlich anerkannten Landeskirchen.[53] In einem der Öffentlichkeit zugänglichen Budgetierungsprozess werden den Landeskirchen jährliche Tranchen für diese Aufgaben vom Kanton zugewiesen. Dieser Entscheid steht für eine Stärkung des kooperativen Elements. Im Gegensatz dazu und anders als in Deutschland hat das Bundesgericht 2012 den partiellen, d. h. nur kirchensteuerrechtlich relevanten Kirchenaustritt zugelassen, was das Recht auf Erhebung von Kirchensteuern schwächt. Besonders umstritten ist derzeit eine Besonderheit des Kirchensteuerrechts der allermeisten Kantone: In der Schweiz werden auch juristische Personen, d.h. vor allem Wirtschaftsunternehmen, zur Kirchensteuer veranlagt. Dies ist vor allem Teilen der wirtschaftsliberalen FDP ein Dorn im Auge. Zwar ist im Februar 2014 im Kanton Graubünden eine Initiative der Jung-FDP zur Abschaffung klar gescheitert.[54] Mit Spannung erwartet wird allerdings der wichtigere Volksentscheid über eine ähnliche Initiative im Kanton Zürich, der im Mai 2014 abgehalten wird.

51 Vgl. detailliert den Beitrag von Frank Schenker im vorliegenden Heft. Zu kritischen Stimmen allgemein Carsten Frerk, *Finanzen und Vermögen der Kirchen in Deutschland*, Aschaffenburg 2002; Eva Müller, *Gott hat hohe Nebenkosten. Wer wirklich für die Kirchen zahlt*, Köln 2013. Speziell zur Problematik der Ablösung von Staatsleistungen in Deutschland Ansgar Hense, »Staatsleistungen in der Diskussion« in: Abmeier / Borchard / Riemenschneider (Hg.), Religion im öffentlichen Raum, aaO. (FN 1), S. 189-199.

52 Vgl. »Grundsatzurteil: Kirchensteuer-Rebell scheitert vor Gericht« in: *Spiegel Online* vom 26.9.2013; Elmar Gütthof (Hg.), *Der Kirchenaustritt im staatlichen und im kirchlichen Recht* (= Quaestiones disputatae, Bd.243) Freiburg i.Br. 2011.

53 Neue geregelt wurde dies im »Kirchengesetz (KIG) vom 9.7.2007« des Kantons Zürich, verfügbar unter <http://www2.zhlex.zh.ch/appl/zhlex_r.nsf/0/AD0BF86F5C61FC93C125774C0033AA3C/$file/180.1_9.7.07_69.pdf>, abgerufen am 28.2.2013.

54 »Bündner Kirchen sollen weiter zahlen« in: *NZZ* vom 10.2.2014, S. 11.

4. Feedback-Effekte von Religionspolitik und (partei-)politische Mobilisierung in der Gegenwart

Bislang standen die einzelnen religionspolitischen Entscheidungen und der Vergleich der Inhalte und zeitlichen Verläufe im Mittelpunkt der Untersuchung. Selbstverständlich steht jede Form von Religionspolitik in einem größeren Bedingungsgefüge, in dem neben der innenpolitischen Kräftekonstellation auch außenpolitische Ereignisse und deren mediale Rezeption von erheblicher Bedeutung sind. Insbesondere die Auseinandersetzungen rund um »den Islam« sind seit 2001 zunehmend von einem medialen Diskurs mitbestimmt, in dem echte und vermutete Bedrohungsszenarien eine wesentliche Rolle spielen.[55] Die Analyse dieses Bedingungsgefüges und seines Einflusses kann genauso wie die detaillierte Untersuchung der Policy-Prozesse im Rahmen dieses explorativen Vergleichs nicht geleistet werden. Im Sinne des zu Grunde gelegten strukturell-funktionalen Politikmodells sind aber einige wesentliche Feedback-Effekte hervorzuheben, die von religionspolitischen Entscheidungen auf das politische und gesellschaftliche Umfeld ausgegangen sind und die ihrerseits wieder auf die nachfolgenden Entscheidungen Einfluss genommen haben. Zentral sind vor allem zwei Beobachtungen. Gemeinsam ist beiden Ländern zunächst, dass alle Fragen rund um den Islam auch im Kontext einer anhaltenden Debatte um Migration und soziale Integration verhandelt werden. In der Schweiz sind religionspolitische Fragen allerdings deutlich stärker mit dem parteipolitischen Wettbewerb verwoben als in Deutschland. Für die SVP ist ihre religionspolitische Positionierung Teil einer übergeordneten Mobilisierungsstrategie, die an nationale Gefühle und Ressentiments appelliert und das Schreckbild eines demokratie- und modernefeindlichen Islam aufruft, um religiöse Identitäten als zusätzliche Marker sozialer Differenz einzusetzen. Daher sahen sich auch alle anderen Schweizer Parteien nach 2005 veranlasst, ihre Position zum Zusammenhang von Integrations- und Religionspolitik darzulegen.[56] In Deutschland hat eine solche politische Mobilisierung im Umfeld der Kopftuchverbote nur ansatzweise stattgefunden. Sehr bald sind die großen Parteien aber wieder dazu übergegangen, Religion und Islam aus dem eigentlichen Wettbewerb um Wählerstimmen und Mandate heraus zu nehmen.[57] Die Einrichtung der Deutschen Islamkonferenz (DIK) durch den damaligen Innenminister Wolfgang Schäuble (CDU) im Jahr 2006 ist neben den sicherheitspolitischen Aspekten im Kontext der Abwehr islamistischer Terrorakte auch eine unmittelbare Rückwirkung der gestiegenen Spannungen zwischen Mehrheitsgesellschaft und muslimischen Minderheiten, die nach den Kopftuchverboten

55 Vgl. Samuel M. Behloul / Susanne Leuenberger / Andreas Tunger-Zanetti (Hg.), *Debating Islam. Negotiating Religion, Europe, and the Self* (= global local Islam), Bielefeld 2013.

56 Vgl. Sophie Welter, *Religion in der Integrationspolitik der Schweiz. Parteipolitische Konzepte zur kulturellen und religiösen Integration von Musliminnen und Muslimen*, Luzern (MA masch.) 2013.

57 Vgl. Christine Brunn, *Religion im Fokus der Integrationspolitik. Ein Vergleich zwischen Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich* (= Politik und Religion), Wiesbaden 2012.

entstanden waren.[58] Es war und ist das erklärte Ziel der DIK, in einem breiten und strukturierten Dialog zwischen politischen Verantwortungsträgern auf Bundes- und Länderebene und den (durch das Innenministerium ausgewählten) Vertreterinnen und Vertretern der unterschiedlichsten Richtungen und Gruppierungen muslimischer Einwohner Deutschlands neue Wege für eine bessere Zusammenarbeit und (religions-)politische Integration des Islam in Deutschland zu erkunden.[59] Obschon der DIK selbst keinerlei politische Entscheidungskompetenz zukommt und die einladende Bundesregierung aufgrund der Kulturhoheit der Länder selbst nicht handlungsbefugt ist, wäre es zu kurz gedacht, in diesem Gremium allein einen Ausdruck symbolischer Religionspolitik zu sehen. Vielmehr ist die DIK zu einem wesentlichen Teil der politischen Willensbildung geworden, weshalb die DIK zu den Feedbacks und in der Folge zur an vorherige Entscheidungen anknüpfenden Interessenartikulation bzw. –aggregation zu rechnen ist. Die zweite zentrale Beobachtung betrifft das gesellschaftliche Umfeld der Religionspolitik beider Länder. In der Schweiz steht die Alltagserfahrung der Verhältnisse von Mehrheitsgesellschaft und muslimischen Minderheiten in einem eigentümlichen Kontrast zu den scharfen Tönen im politischen Wettbewerb und Entscheidungsverhalten der Bevölkerung. Im gesamten Untersuchungszeitraum sind für die Schweiz keinerlei gewaltförmigen Konflikte oder gar terroristische Aktivitäten islamistischer Kreise zu verzeichnen.[60] Dieses vergleichsweise unbelastete zivilgesellschaftliche Miteinander der verschiedensten religiösen Gruppierungen in der vergleichsweise stark säkularisierten Schweiz kontrastiert deutlich mit den Verhältnissen in Deutschland. Schon im Vorfeld der welthistorischen Ereignisse vom 11. September 2001 gab es auf deutschem Boden islamistische Bestrebungen, was in den zum Teil aus Hamburg stammenden Tätern der Anschläge von New York und Washington sichtbar wurde.[61] Mehrmals ist die Bundesrepublik Deutschland, die sich im Afghanistankonflikt auch militärisch engagierte, knapp terroristischen Anschlägen entgangen, welche mit denen von London oder Madrid vergleichbar gewesen wären. Zudem ist zu konstatieren, dass das Verhältnis zwischen

58 Vgl. Elisabeth Musch, *Integration durch Konsultation? Konsensbildung in der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden* (= Zivilgesellschaftliche Verständigungsprozesse vom 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Deutschland und die Niederlande im Vergleich, Bd.5), Münster u.a. 2011. – Im Rahmen des verwendeten Analysekonzepts könnte man argumentieren, dass die DIK vor allem in der Anfangsphase insofern einen Aspekt extraktiver Religionspolitik enthalten hat, als dass die staatliche Seite sehr daran interessiert war, auch sicherheitsrelevanten Informationen von ihren muslimischen Gesprächspartnern zu erhalten.

59 Vgl. Gabriele Hermani, *Die Deutsche Islamkonferenz 2006 bis 2009. Der Dialogprozess mit den Muslimen in Deutschland im öffentlichen Diskurs*, Berlin 2010; kritischer Levent Tezcan, *Das muslimische Subjekt. Verfangen im Dialog der Deutschen Islam Konferenz*, Paderborn 2012.

60 Vgl. Stéphane Lathion / Andreas Tunger-Zanetti, »Switzerland« in: Jørgen S. Nielsen (Hg.), *Yearbook of Muslims in Europe* 4 (2012), S. 577-589 und 5 (2013), S. 633-647 (Berichtsjahre 2011 und 2012); Lorenzo Vidino, *Jihadist Radicalization in Switzerland* (= CSS Studie), Zürich 2013.

61 Vgl. Hans G. Kippenberg / Tilman Seidensticker (Hg.), *Terror im Dienste Gottes: die »Geistliche Anleitung« der Attentäter des 11. September 2001*, Frankfurt a.M. 2004.

Tab. 4: Feedback-Effekte: Religion und (partei-)politische Mobilisierung in der Gegenwart

Deutschland	Schweiz
▪ 2006 Bundesregierung beschließt Einsetzung der »Deutschen Islamkonferenz«	
▪ 2007 Gründung von »pro NRW«	▪ 2007 Ausländerpolitik und Islam Teil des SVP-Wahlkampfs
▪ 2010 »Sarrazin-Debatte«	▪ 2009/10 Debatten um landesweites Burka-Verbot im Anschluss an die Minarett-Abstimmung ▪ 2011 Religion Teil des Wahlprogramms der SVP ▪ div. Papiere Schweizer Parteien zu Religion und Integration ▪ 2011 Wahlkampf mit religiösen Themen ▪ 2011 Demonstration gegen Islamophobie (IZRS)
▪ *(2012 Fund einer Kofferbombe im Bonner Hbf)* ▪ 2013 Teile der FDP fordern Abschaffung der Kirchensteuer (Landesverband Sachsen) ▪ 2013 Teile von SPD und Grünen wollen striktere Trennung von Staat und Kirche und Abschaffung der Kirchensteuer in Wahlkampfprogrammen ▪ (Piratenpartei zeigt laizistische Tendenzen) ▪ *(2013 Vereitelter islamistischer Mordanschlag auf »pro NRW«-Chef)*	▪ 2012 Jungfreisinn fordert Abschaffung der Kirchensteuer für Unternehmen

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Datensammlung Religionspolitik A.L.

der deutschen Mehrheitsbevölkerung und den Angehörigen »des Islam« sich trotz der aufgezeigten religionspolitischen Anstrengungen von Bund und Ländern verschlechtert hat. Diese Entwicklung zeigt sich in den sich im Zeitverlauf verschlechternden Umfragewerten zur Akzeptanz des Islam in der deutschen Gesellschaft.[62] Seit der Sarazin-De-

62 Vgl. die von Gert Pickel berichteten Ergebnisse und die Umfragewerte in Alexander Yendell, »Muslime unerwünscht? Zur Akzeptanz des Islam und dessen Angehörigen. Ein Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland« in: Pickel / Hidalgo (Hg.), Religion und Politik im vereinigten Deutschland, aaO. (FN 10), S. 221-248, mit den älteren, weitaus positiveren Daten in

batte von 2010 ist darüber hinaus zu beobachten gewesen, dass sich kleinere Gruppen an den Rändern der Mehrheitsgesellschaft einerseits und in den muslimischen Gruppen andererseits radikalisiert haben und es in der Folge zu tätlichen Auseinandersetzungen gekommen ist. Zumindest in Nordrhein-Westfalen ist der Konflikt zwischen der populistischen und fremdenfeindlichen Kleinpartei »pro NRW« und salafistischen Kreisen in einem vereitelten Mordanschlag auf den Vorsitzenden von »pro NRW« eskaliert.[63] Angesichts dieser Befunde scheint die Lage der Bundesrepublik trotz ihrer auf Konsens und Ausgleich zielenden religionspolitischen Aktivitäten derzeit insgesamt schwieriger als diejenige der Schweiz, die angesichts ihrer starken politischen Polarisierung derzeit kaum um Integration muslimischer Minderheiten bemüht ist.

5. Fazit: die Ambivalenz der jüngeren Religionspolitik

Auf den ersten Blick sind zunächst die inhaltlichen und zeitlichen Parallelen zwischen den religionspolitischen Entscheidungen in der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz schlagend. Insbesondere die Kopftuchverbote in einer ganzen Reihe von Bundesländern und das nationale Verbot des Baus von Minaretten in der Schweiz sind eine deutliche Ähnlichkeit im Umgang mit dem wachsenden Segment der muslimischen Einwohnerschaft. Eine auffallende Parallele sind auch die Konflikte um christliche bzw. religiöse Symbole im öffentlichen Raum in beiden Ländern, bei denen die ältere religiös-säkulare Konfliktlinie Wirkung zeigt. Auch bei publizistisch weniger präsenten Themen trifft man auf eine Reihe von Streitpunkten, wie etwa bei der Anpassung der Rechtslage zur Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften oder der strittigen Kirchenfinanzierung, die auf beachtliche Ähnlichkeiten zwischen den beiden Nachbarländern hinweisen.

Erst auf den zweiten Blick wird sichtbar, dass es in der Art und Weise der politischen Bearbeitung dieser und anderer Konfliktfälle gleichwohl erhebliche Unterschiede gibt. Gerade diese, im abschließenden Vergleich in Bezug auf die Ausgangsthesen näher zu kennzeichnenden Unterschiede sind es aber, an denen sichtbar wird, dass die beiden Länder unbeschadet der aufgezeigten Ähnlichkeiten religionspolitisch insgesamt nicht den gleichen Pfad beschreiten.

Im gesamten Untersuchungszeitraum sind in keinem der beiden Länder religionspolitische Entscheidungen getroffen worden, die zu einer strikteren Trennung und damit Deregulierung des jeweiligen »religiösen Marktes« geführt hätten. Zwar gelten in beiden Fällen die bestehenden Arrangements distributiver Religionspolitik wie Kirchensteuer und Staatsleistungen nicht mehr unumstritten. Aber auf der Ebene der politischen Entscheidungen gilt der Status quo der älteren Finanzierungsregelungen nicht nur weiterhin,

Bernhard Vogel (Hg.), *Religion und Politik. Ergebnisse und Analysen einer Umfrage*, hg. im Auftrag der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Freiburg i.Br./Basel/Wien 2003.

63 Vgl. »Fall Pro-NRW: Haftbefehle gegen Salafisten erweitert« in: *Spiegel Online* vom 11.4.2013, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fall-pro-nrw-haftbefehle-gegen-salafisten-erweitert-a-893897.html>, am 12.4.2014.

sondern er wurde in Deutschland wie in der Schweiz fortgeschrieben, angepasst und teilweise sogar erweitert. Mit diesem Befund entfällt zugleich die empirische Voraussetzung all jener Behauptungen, die sich im Sinne der »Revitalisierungsthese« (H2) durch die politisch herbeizuführende strikte Trennung von Staat und Religion eine Belebung von Religion und Kirchen in einem stärker marktförmigen Umfeld versprochen haben. Ein wichtiger Unterschied zwischen beiden Ländern ist aber festzuhalten. In der Bundesrepublik Deutschland ist vor allem in jüngster Zeit das ernsthafte Bemühen erkennbar, weitere Religionsgemeinschaften und insbesondere muslimische Gemeinschaften in die bestehende Institutionenordnung und damit Schritt für Schritt auch in Formen finanzieller Förderung etwa an deutschen Universitäten oder im staatlich finanzierten Religionsunterricht zu integrieren. In der Schweiz sind ähnliche Aktivitäten bislang allenfalls im Ansatz erkennbar.[64]

Diese Beobachtung zur distributiven Politik darf man noch ein wenig erweitern. Der Wille zur religionspolitischen Integration religiöser Minderheiten ist in der Bundesrepublik Deutschland derzeit insgesamt ausgeprägter als in der Schweiz. Dieser Impuls geht aber weder in Deutschland noch in der Schweiz von solchen religionspolitischen Entscheidungen und Aktivitäten aus, die durch einseitige demokratische Mehrheitsentscheide, d.h. durch Religionspolitik im engeren Sinne, zu Stande gekommen sind. Die wenigen, aber wichtigen religionspolitischen Entscheidungen, die durch kompetitive demokratische Mehrheiten in Parlamenten oder per Volksentscheid herbeigeführt wurden, waren vielmehr minderheiten- bzw. islamfeindlich. Der Übergang zu einer aktiven Religionspolitik allein führt also wohl kaum zu den erwünschten Ergebnissen, die in der »Integrationsthese« (H1) als Leistung einer neuen Religionspolitik in Aussicht gestellt worden sind.

Angesichts des differenten gesellschaftlichen und sicherheitspolitischen Umfelds beider Länder muss derzeit offen bleiben, ob der religionspolitischen Linie in Deutschland mit ihrer Orientierung am Modell der kooperativen Trennung und dem Versuch, kleinere Religionsgemeinschaften und insbesondere muslimische Gruppierungen einzubinden, der gewünschte Erfolg beschieden sein wird. Schaut man ohne Berücksichtigung des gesellschaftlichen Umfelds nur auf die religionspolitischen Maßnahmen, so ist die Religionspolitik der Schweiz zugleich zurückhaltender, was Anpassungsleistungen im Arrangement von Staat und Religionsgemeinschaften anbelangt, als auch in ihren Einzelentscheiden deutlich konfliktorientierter als die deutsche. Nur die Tatsache, dass in der Schweiz auf der Ebene der Zivilgesellschaft die Verhältnisse zwischen Mehrheitsgesellschaft und religiösen Minderheiten weniger angespannt sind als in Deutschland, dürfte die Schweiz vor den möglichen negativen Folgen minderheitenfeindlicher Ergebnisse einer Reihe ihrer jüngeren religionspolitischen Entscheide bislang bewahrt haben.

So wichtig die religionspolitischen Entscheide und Aktivitäten im Blick auf den Islam sind, so wenig kann man die untersuchten Bereiche der Religionspolitik durch ihre Kennzeichnung als nur auf den Islam bezogen oder gar als »Islampolitik« (H3) zutreffend

64 Vgl. etwa jetzt den Vorstoß in Adrian Loretan / Quirin Weber / Alexander Morawa, *Freiheit und Religion. Die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften in der Schweiz*, Berlin 2014.

beschreiben und zusammenfassen. Vor allem zu Beginn des Untersuchungszeitraums dominierten Konflikte und Entscheidungen, die aus der älteren religiös-säkularen Konfliktlinie europäischer Politik des 19. und 20. Jahrhunderts herrührten. Und auch in der Gegenwart ist diese historisch so wichtige Konfliktlinie teils latent, teils manifest vorhanden. Vertreter laizistischer Positionen strengen weiterhin Gerichtsurteile an, um eine negative religiöse Neutralität des Staates etwa im Blick auf die Frage von Kreuzen in den Räumen öffentlicher Schulen durchzusetzen. Sie melden sich auch in Fragen der Finanzierung der Kirchen kritisch zu Wort und drängen auf eine strikte Trennung. Gleichzeitig ist aber festzuhalten, dass ihre Vorschläge zur Privatisierung jeder Form von Religion in Parteien und politischer Öffentlichkeit nicht mehrheitsfähig sind. Gleichwohl hieße es die politische Wirklichkeit verkürzend darzustellen, wollte man solche Argumente und ihre aktuelle politische Relevanz sowie potentielle mittelfristige Wirkung in einer zunehmend säkulareren Mehrheitsgesellschaft gänzlich übersehen und stattdessen nur die anonyme Dynamik der Säkularisierung zum Antrieb der jüngeren Religionspolitik erklären (H4). Säkularistische Positionen werden als eine politische Handlungsoption durch entsprechende Interessen und Gruppierungen artikuliert und sind daher Teil des politischen Diskurses auch dort, wo der religionsrechtliche Status quo als Leitschnur politischen Gestaltens dient.

So bleibt am Ende ein zwiespältiger Befund des Vergleichs der jüngeren Religionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz. Die verstärkte Hinwendung zur Religionspolitik im Rahmen demokratischer Entscheidungsverfahren hat bislang ambivalente Ergebnisse gezeitigt. Einerseits sind insbesondere dann, wenn Fragen der Regulierung von Religion als Themen der Parteienkonkurrenz und des politischen Wettbewerbs entdeckt werden, die Chancen groß, dass religionspolitische Entscheidungen zu Lasten von gegenwärtig vor allem muslimischen Minderheiten getroffen werden. Bei praktisch so offenkundig unsinnigen, weil im Alltag weitestgehend irrelevanten Entscheidungen wie dem des Burka-Verbots im Kanton Tessin wird besonders deutlich, dass Religionspolitik im Kontext von polarisierten parteipolitischen Konkurrenzsituationen zu einem wirkmächtigen Teil von Mobilisierungskampagnen instrumentalisiert werden kann. Religionspolitische Forderungen werden mit diffusen identitätspolitischen Botschaften vermengt.

Andererseits können religionspolitische Maßnahmen nicht per se als gesellschaftlich kontraproduktiv eingestuft werden. Umsichtige Religionspolitik scheint vielmehr durchaus Chancen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den religiösen Frieden bieten zu können. Nach den bisherigen Befunden gilt das immer dann, wenn es einen zumindest grundsätzlichen Konsens zwischen den politischen Eliten und den von den Regelungen Betroffenen gibt. Insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland ist das Bemühen derzeit unübersehbar, im Rahmen des Modells der kooperativen Trennung die bewährten institutionellen Verfahren und Ordnungen des Miteinanders von Staat und Religionen den veränderten gesellschaftlichen und religiösen Verhältnissen anzupassen. Hier zeigt sich also eine deutliche Pfadabhängigkeit.

Aber auch für die Schweiz wird man von einer gewissen Pfadabhängigkeit insofern sprechen können, als dass die seit Langem in der Bundesverfassung festgeschriebene ex-

klusive Zuweisung aller Fragen der korporativen Religionsfreiheit an die Kantone (BV Art. 72 Abs. 1) unbestritten ist und auf regionaler Ebene strukturkonservative Effekte hervorgebracht hat, die raschere Anpassungsleistungen bislang verhindern. Diese Differenz unterschiedlicher Pfadabhängigkeit zwischen beiden Ländern ist hier vor allem deshalb zu Tage getreten, weil der gewählte Analyserahmen durch die Unterscheidung von symbolischer, regulativer und distributiver Politik jeweils strukturell vergleichbare Politiken zusammen gruppiert hat und erst im Vergleich speziell der regulativen Politiken substantielle Policy-Unterschiede hervorgetreten sind.

Noch einmal anders und knapper gesagt ergeben sich aus dem Vergleich der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz zwei mit der nötigen Vorsicht verallgemeinerbare Regeln religionspolitischen Handelns in etablierten Demokratien: Je näher Religionspolitik an den parteipolitischen Wettbewerb um politische Mehrheiten rückt, desto höher scheinen ihre Risiken zu sein. Und umgekehrt: Je mehr Religionspolitik im Rahmen der Religionsfreiheit konkordante Lösungen für religiös-kulturelle Spannungen in der Gesellschaft erstrebt und erreicht, desto größer sind die Chancen, dass Religionen und der gesellschaftliche Zusammenhalt von ihr gefördert werden. Letzteres setzt aber eine große Umsicht und Verantwortungsbereitschaft bei einer Vielzahl von Akteuren voraus. Weitere akteurs- und prozessanalytische politikwissenschaftliche Forschungen zur Religionspolitik der Gegenwart sind daher nicht nur wünschenswert, sondern geradezu nötig. Sie könnten helfen, die Voraussetzungen, Bedingungen und Ursachen für eine erfolgreiche, dem gesellschaftlichen Miteinander förderliche Politik in diesem weiten Feld zu klären und damit die Möglichkeiten politischen Handelns zu bestimmen und zu fördern.

Zusammenfassung

Seit 1990 haben religionspolitische Aktivitäten sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in der Schweiz an Bedeutung gewonnen. Der Beitrag stellt vergleichende zentrale Konfliktfelder und religionspolitische Entscheidungen vor. Ausgehend von vier gängigen Annahmen und Hypothesen der Forschung über die Inhalte und Ursachen von »Religionspolitik« werden die aktuellen politischen Entscheidungen und Maßnahmen und die dafür verantwortlichen Instanzen differenziert nach symbolischer, regulativer und distributiver Politik dargelegt. Der Vergleich zeigt zunächst große Ähnlichkeiten in den religionspolitischen Themen und Entscheidungen beider Länder. Im Einzelnen wird aber sichtbar, dass beide Länder vor allem in jüngerer Zeit in der Lösung religionspolitischer Konflikte eher unterschiedliche Wege beschreiten, was als Pfadabhängigkeiten gedeutet werden kann. Im Ergebnis zeigt sich, dass Religionspolitik in verfassungsstaatlichen Demokratien ein ambivalentes Unterfangen ist, das nur unter bestimmten Bedingungen für die Gesellschaft förderliche Ergebnisse erhoffen lässt.

Summary

After 1990 religion policy has gained prominence in the Federal Republic of Germany as well as in Switzerland. This article presents central areas of conflict and political decisions on religion in a comparative perspective. Starting from four prevalent assumptions or hypotheses of current research about the content und causes of religion policy, various political decisions and provisions and the authorities responsible for them will be described differentiated by symbolic, regulative, and distributive policies on religion. Generally the comparison reveals major similarities between topics and decisions of religion policy of both countries. However, in detail it becomes evident that both countries follow different tracks to solve political conflicts over religion especially recently; a significant difference that can be best understood as a result of different path dependencies. In sum, it seems comprehensible that in established liberal democracies religion policy is an ambivalent endeavour which only under limited conditions gives hope to result in beneficial outcomes for society.

Antonius Liedhegener, The Field of »Religion Policy« – An Explorative Comparison of the Federal Republic of Germany and Switzerland since 1990