

Nur wenige Themen sind in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten so intensiv behandelt worden wie die Rolle der Religion in der modernen Gesellschaft im Allgemeinen und die Grenzen der Religionsfreiheit im Speziellen. Besonders kontrovers wurde etwa die Frage diskutiert, ob in Klassenzimmern staatlicher Schulen Kreuzfixe hängen dürfen und ob es einer islamischen Lehrerin gestattet sein kann, während des Unterrichts ein Kopftuch zu tragen.

In der einschlägigen Rechtsprechung wie auch in der wissenschaftlichen Diskussion herrscht dabei eine Sichtweise vor, die die subjektiven Rechte der Beteiligten in das Zentrum stellt. Gern ist hier von der positiven Religionsfreiheit auf der einen und der negativen Religionsfreiheit auf der anderen Seite die Rede. Das führt zwangsläufig zu schwierigen Abwägungen und Gewichtungen, weil diese immer stark von subjektiven Wertungen und Einschätzungen geprägt und einer rationalen Begründung nur begrenzt zugänglich sind. Dieses Abstellen auf Betroffenheiten kann dann zu so unglücklichen Formulierungen wie der des Bundesverfassungsgerichts im Kreuzifix-Beschluss führen, die Schüler seien gezwungen, „unter dem Kreuz“ zu lernen.

Zu Recht hat der liberale Staatsrechtler Stefan Huster darauf hingewiesen, dass man es durchaus für hysterisch oder querulatorisch halten kann, „bereits die bloße Wahrnehmbarkeit des Kreuzes im Klassenzimmer als eine unzumutbare Beeinträchtigung zu empfinden“. Er hat einen anderen Gesichtspunkt ins Spiel gebracht: dass hier „eine bestimmte religiöse Überzeugung als vorzugswürdig dargestellt“ wird. Es geht nicht um zu intensive Grundrechtseingriffe, sondern um solche (noch so marginale), die aus den falschen Gründen erfolgen. Es kommt mithin gar nicht darauf an, ob ein gewichtiger Eingriff in die Freiheitssphäre andersgläubiger oder religiöser Schüler vorliegt. Entscheidend ist vielmehr, dass sich der Staat mit einem bestimmten religiösen Symbol identifiziert. Berührt ist also vor allem ein objektivrechtlicher Grundsatz: das Gebot weltanschaulich-religiöser Neutralität des Staates, das man oft als „Kehrseite“ der subjektiv-rechtlichen Religionsfreiheit bezeichnet. Es bildet sozusagen die andere Seite der Medaille.

Nun ist es nicht so, dass dieser Grundsatz etwa in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Rolle spielt. Doch tritt er in der konkreten Spruchpraxis zumeist hinter der Abwägung der kollidierenden subjektiven Freiheitssphären zurück. In einer Entscheidung aus dem Jahr 1973, in der es um Kreuze in Gerichtssälen ging, hat das Gericht eine Prüfung der möglichen Verletzung des objektiven Neutralitätsgebots geradezu ostentativ von sich gewiesen und sich mit der Feststellung begnügt, es könne die Verletzung der subjektiven Religionsfreiheit eines Prozessbeteiligten (hier: eines jüdischen Anwalts aus London) vorliegen.

Im Kreuzifix-Beschluss von 1995 spricht der Senat das Neutralitätsgebots zunächst deutlich an, um dann rasch das Schergewicht auf das Verhältnis von positiver und negativer Religionsfreiheit zu legen. Auch in den beiden Kopftuchurteilen der Jahre 2003 und 2015 dominiert eine solche Sichtweise. Das trifft freilich nur auf das jeweilige Mehrheitsvotum zu. Die Entscheidung von 2003 erging äußerst knapp mit fünf zu drei Stimmen, die von 2015 ebenfalls nicht einstimmig, sondern mit sechs zu zwei.

In den Sondervoten wurde nun gerade dem Neutralitätsgebots zentrale Bedeutung beigegeben und das gegenläufige Ergebnis der „dissonanter“ mit dessen Verletzung begründet. In der abweichenden Meinung des Richters Schluckebier und der Richter Hermanns findet sich der ebenso schlicht anmutende wie sachlich absolut treffende Hinweis, dass die Verpflichtung des Staates auf Neutralität keine andere sein könne als die der Verpflichtung seiner Amtsträger auf Neutralität.

Grund genug also, sich diesen Grundsatz religiös-weltanschaulicher Neutralität einmal etwas genauer anzusehen. Woraus wird er hergeleitet? Was bedeutet er inhaltlich genau? Gibt es Einwände gegen das Konzept? Kann er in den aktuellen Debatten weiterhelfen?

Für die Herleitung des im Normtext des Grundgesetzes nicht auffindbaren Neutralitätsgebots ist eine Sentenz des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1965 kanonisch geworden: „Das Grundgesetz legt durch Art. 4 Abs. 1, Art. 3 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3 sowie durch Art. 136 Abs. 1 und 4 und Art. 137 Abs. 1 WRV in Verbindung mit Art. 140 GG dem Staat als Heimstatt aller Staatsbürger ohne Ansehen der Person weltanschaulich-religiöse Neutralität auf. Es verwehrt die Einführung staatskirchlicher Rechtsformen und untersagt auch die Privilegierung bestimmter Bekenntnisse.“ Die Anhäufung von nicht weniger als sechs unterschiedlichen Normen mag auf den ersten Blick kurios erscheinen. Doch verweisen sie auf verschiedene Teilgehalte des Neutralitätsprinzips, die ihr Zentrum im Identifikationsverbot finden.

Dieses Identifikationsverbot weist erstens eine fundamentale institutionelle Komponente auf, nämlich die Trennung von Staat und Religion, die ihren knappsten Ausdruck in den Worten „Es besteht keine Staatskirche“ (Artikel 137 Abs. 1 WRV) gefunden hat. Jede Form institutioneller Verklammerung staatlicher und kirchlicher Einrichtungen ist damit prinzipiell ausgeschlossen. Der Staat hat seinen Ort weder in der Kirche (Kirchenregiment) noch über der Kirche (als Staatsaufsicht). Es besteht ein allgemeines Einmischungs- oder Interventionsverbot, was Kooperation nicht ausschließt. Sodann der zweite, der freiheitliche Aspekt: Religion und Weltanschauung, die man immer

# Unter dem Kreuz?

Im Normtext des Grundgesetzes steht das Gebot religiös-weltanschaulicher Neutralität des Staates nicht. Umso wichtiger, sich diesen objektivrechtlichen Grundsatz etwas genauer anzusehen. Woraus wird er hergeleitet? Was bedeutet er inhaltlich genau? Gibt es Einwände gegen das Konzept? Kann er in den aktuellen Debatten weiterhelfen?

Von Professor Dr. Horst Dreier



dazuzählen muss, sind Grundrechte und als solche Sache der Bürger. Dafür steht der Verweis auf Artikel 4 GG und auf Artikel 136 Abs. 4 WRV, wonach niemand zu einer kirchlichen Handlung oder Feierlichkeit oder zur Teilnahme an religiösen Übungen gezwungen werden darf. Da hier das Prinzip grundrechtlicher Freiheit herrscht, darf der religiös-weltanschauliche Staat den Glauben oder Unglauben seiner Bürger nicht bewerten, nicht Partei ergreifen, sich nicht inhaltlich mit einer bestimmten Religion oder Weltanschauung identifizieren.

In der Verlängerung dieses Gedankens treten dann drittens die gleichheitsrechtlichen Normen auf den Plan, denen zufolge etwa die Innehabung bestimmter Rechte oder der Zugang zu einem öffentlichen Amt unabhängig vom religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis sind. Freiheits- und Gleichheitsaspekte greifen ineinander. Eng verbunden mit beiden Aspekten ist der Gedanke der Äquidistanz, den der Staat zu den verschiedenen Religionen und Weltanschauungen halten muss.

Räumt er im Unterschied zu strikt laizistischen Systemen den Religionen öffentliche Wirkungsmöglichkeiten ein und stellt ihnen entsprechende Foren zur Verfügung, so muss der Staat hier wie insbesondere bei direkten Fördermaßnahmen auf strikte Gleichbehandlung achten. Das Neutralitätsgebots ist privilegienfeindlich und dient der Entfaltung der Religions- und Weltanschauungsfreiheit aller Bürger. Denn mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts: „In einem Staat, in dem Anhänger unterschiedlicher religiöser und weltanschaulicher Überzeugungen zusammenleben, kann die friedliche Koexistenz nur gelingen, wenn der Staat selbst in Glaubens- und Weltanschauungsfragen Neutralität bewahrt.“

Doch was heißt das konkret für die Setzung allgemeinverbindlicher Normen? Was bedeutet es genau, wenn gesagt wird, das Recht dürfe aus Neutralitätsgründen keinen religiösen oder weltanschaulichen Vorstellungen verpflichtet sein und keine solchen Gehalte umfassen?

Hier herrscht Einigkeit zunächst im Ausgangspunkt: Neutralität kann nicht und niemals als Auswirkungs- oder Ergebnisneutralität gefasst werden. Das wäre schlicht nicht praktikabel. Dass sich Rechtsnormen auf verschiedene Sachverhalte und Personengruppen unterschiedlich auswirken, ist ebenso evident wie unvermeidlich. Auch Normen, die die Lebenspraxis religiöser Menschen betreffen, können und werden ungleiche Wirkungen zeitigen, weil sie mit der einen Religion kompatibel sind als mit der anderen. Gesetzliche Tatbestände lassen sich nicht so fassen, dass sie auf die Lebensformen und Praktiken aller Gläubigen und Ungläubigen dieselben Auswirkungen haben. Jede Regelung – wie übrigens auch jede Nichtregelung – wird immer für die eine Grup-

pe vorteilhafter und für eine andere nachteiliger sein.

Daher kommen Repräsentanten der politischen Philosophie wie John Rawls und Jürgen Habermas sowie beträchtliche Teile der Staatsrechtslehre darin überein, dass – lediglich – Begründungsneutralität verlangt werden kann. Gängiger Rede zufolge soll sie darin bestehen, die Rechtfertigung von Normen an öffentlich kritisierbare und vor allem akzeptierbare Geltungsansprüche zu binden. Der weltanschaulich neutrale Staat müsse sich auf solche Normen beschränken, die jedem Bürger ohne Rekurs auf religiöse Erfahrungen oder Glaubensüberzeugungen einsichtig zu machen sind. Wir schuldeten uns wechselseitig gute Gründe, die in einer säkularen Sprache zum Ausdruck gebracht werden müssten. Dieser Anspruch kollidiert aber mit den Funktionsimperativen einer realen Demokratie. In dieser schulden politisch aktive Bürger einander im Grunde gar nichts. Es ist ihr gutes Recht, ihre womöglich noch so bornierten Interessen völlig diskursfrei zu vertreten und zu verfolgen. Rechtsetzung ist im Wesentlichen Produkt von politischem Wettbewerb und Mehrheitsentscheidungen. Der Demokratie wohnt unweigerlich ein dezisionistisches Element inne. Pointiert gesagt: Die guten Gründe, die die politische Philosophie fordert, sind die demokratischen Mehrheiten, die für ihre Entscheidungen keine weiteren mehr vorbringen müssen. Demokratie beruht auf Mehrheit, nicht auf Wahrheit.

Verfassungsrechtlich schuldet der Gesetzgeber nichts als das Gesetz selbst. Begründungsneutralität kann daher nur bedeuten, dass sich Gründe finden lassen, die dem Neutralitätsgebots gerecht werden, nicht jedoch, dass solche Gründe in den Beratungen und Entscheidungsprozeduren auch tatsächlich vorgebracht werden. Auf die Begründbarkeit, nicht auf die reale Begründung oder Nichtbegründung kommt es an. Das lässt auch erkennen, dass das Neutralitätsgebots ein verfassungsrechtlicher Maßstab ist, der beispielsweise in einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung an gesetzliche Normen oder staatliche Handlungen angelegt wird – nicht anders als bei einer Prüfung anhand der Grundrechte oder des Rechtsstaatsprinzips.

Entgegen den Stimmen prominenter Autoren der politischen Philosophie reguliert das Neutralitätsgebots daher nicht den politischen Entscheidungsprozess. Anders als Rawls und Habermas meinen, bedürfen religiöse Bezüge oder Motive nicht einer „Übersetzung“, bevor sie Eingang in die Debatte finden – offenbar, weil sie ohne eine solche als untauglich für den politischen Diskurs angesehen werden. Ein solcher Ausschluss bestimmter Beiträge

aus der Diskussion ist einer freiheitlichen Demokratie aber zutiefst fremd. Diese behauptet gerade auf dem Gedanken eines freien Austauschs der Meinungen, einem Pluralismus der Werthaltungen, Interessen und Standpunkte – und zwar ganz gleich, ob diese einen „Rationalitätstest“ bestehen würden oder nicht.

Der offene Prozess politischer Willensbildung in der Demokratie lässt prinzipiell jeden Beitrag zu – die verschrobenste philosophische Spekulation ebenso wie völlig weltfremde ökonomische Theorien bis hin zur „Voodoo-Ökonomie“, esoterischen ökologischen Thesen und eben ohne weiteres auch dezidiert religiösen Positionen. Jeder Blick auf den Stimmzettel für Bundes- oder Landtagswahlen zeugt von dieser Vielfalt, über die kein Philosophiekönig zu Gericht sitzt. Wesen und Wert der Demokratie liegen eben gerade darin, dass sie den politischen Willen eines jeden Bürgers gleich einschätzt (Hans Kelsen) – ganz unabhängig davon, ob sich dieser aus religiösen oder profanen Quellen speist.

Das gilt nicht nur für die Vorformung der politischen Willensbildung in der gesellschaftlichen Sphäre, sondern genauso für Diskussionen und Beschlussfassungen im Parlament. Auch hier darf jeder Standpunkt geäußert werden, gleichviel, ob er philosophischer, ökonomischer, ökologischer, religiöser, weltanschaulicher oder sonstiger Provenienz ist. Die entgegengesetzte Position von Jürgen Habermas kulminiert in seiner geradezu grotesken Forderung, die Geschäftsordnung des Parlaments müsse dessen Präsidenten ermächtigen, „religiöse Stellungnahmen oder Rechtfertigungen aus dem Protokoll zu streichen“. Nicht weniger absurd scheint, dass er es als „interessante Frage“ betrachtet, „inwieweit sich Kandidaten im Wahlkampf als religiöse Personen zu erkennen geben oder als solche bekennen dürfen“. Im freiheitlichen Verfassungsstaat ist das keine Frage, sondern eine offenkundige Selbstverständlichkeit. Da es auf sie also nur eine Antwort gibt, ist sie noch nicht einmal interessant.

Das Neutralitätsgebots führt weder zur Notwendigkeit einer „Übersetzung“ religiöser Beiträge in eine säkulare Sprache noch zu deren Ausschluss aus dem gesamtgesellschaftlichen Diskurs oder der parlamentarischen Beratung und Entscheidung. Die für alle geltenden Gesetze müssen allerdings so beschaffen sein, dass sie nicht bestimmte Glaubenssätze einer Religion oder Weltanschauung voraussetzen oder allein zu deren Durchsetzung dienen. Neutralität heißt insofern nicht, dass die Autoren der Normen diese Begründungsleistung selbst erbringen müssten, sondern allein, dass eine solche allgemein einsehbar Begründung möglich ist.

Auch ein in dieser Weise gefasstes Neutralitätsgebots stößt ungeachtet seiner verfassungsrechtlichen Verankerung immer

wieder auf zentrale Einwände. Nicht selten wird die Geltung des Neutralitätsgebots mit dem Hinweis auf bestimmte andere Normen in Frage gestellt. Die Rechts- und Standpunkte – und zwar ganz gleich, ob diese einen „Rationalitätstest“ bestehen würden oder nicht.

So problematisch diese Normen erscheinen mögen, wenn man sie als Abstriche von einem idealen oder reinen Modell staatlicher Neutralität begreift – das Neutralitätsgebots als einen verfassungsrechtlichen Maßstab treffen die Hinweise nicht. Denn selbst wenn man in ihnen punktuell Ausnahmen von einem prinzipiellen Gebot sieht, so ist entscheidend, dass dieses seinerseits in der Verfassung verankert ist. Deren Normen haben nun aber, wenn man einmal von der Ewigkeitsklausel des Artikels 79 Absatz 3 absieht, allesamt den gleichen Rang inne.

So kann in der Privilegierung des Sonntags oder des grundgesetzlich vorgesehenen Religionsunterrichts kein „Verstoß“ gegen ein Gebot oder gar dessen „Widerlegung“ liegen, das seinerseits aus einer Zusammenschau mehrerer Normen derselben Verfassungsordnung abgeleitet wird. Das Neutralitätsgebots ist eben, verfassungsrechtlich betrachtet, keine „Meta- oder Übernorm“ (Christian Waldhoff), an der andere Regelungen und Garantien des Grundgesetzes gemessen werden könnten.

Ein zweiter Einwand gründet darauf, dass das Grundgesetz seinerseits eine durchaus gehaltvolle Ordnung mit dezidierten normativen Fixierungen errichtet – man denke nur an die grundlegenden Verfassungsprinzipien wie Rechtsstaat, Demokratie und Sozialstaat oder an die zentrale Rolle der Grundrechte. Wenn ein Staat diese Bestimmungen als fundamental setze und vielleicht sogar zu einem bestimmten Menschenbild verdichte, dann sei das keineswegs neutral, vielmehr liege darin selbst eine Weltanschauung. Dieses Argument verkennt den Unterschied zwischen einer Weltanschauung und einer freiheitlichen Staatsordnung. Das Grundgesetz hebt sich vom Absolutismus und Wertobjektivismus religiöser Heilslehren schon dadurch ab, dass es sich zur eigenen Relativität bekennt. Es stellt gerade keine „säkularisierte Heilsordnung“ dar und versteht den Staat, wie es das Verfassungsgericht einmal formuliert hat, nicht als „Hüter eines Heilsplans“, weil ihm jede Heilsgewissheit fehlt. Denn die freiheitliche Demokratie muss sich den Worten des Gerichts aus der KPD-Verbotsentscheidung zufolge „zu der Auffassung bekennen,

dass es im Bereich der politischen Grundanschauungen eine beweisbare und unwiderlegbare Richtigkeit nicht gibt“. Deswegen kann weder die unbedingte Loyalität der Bürger zu dieser freiheitlichen Ordnung im Rechtssinn eingefordert noch verlangt werden, dass die Bürger sich mit den grundlegenden Prinzipien der Verfassung in positiver Weise identifizieren. Rechtsgehorsam muss genügen.

Im Übrigen bilden Religionen und Weltanschauungen Systeme der „Sinn- und Selbstorientierung“ (Martin Morlok) vor dem Hintergrund umfassender Welt- und Letzterklärung. Der freiheitliche Verfassungsstaat kann und will aber keine Gewissheitsaussagen über – im wahren Sinne des Wortes – Gott und die Welt treffen. Er ist keine sinnstiftende Instanz. Zentrales Ziel der Grundrechtsdemokratie ist gerade die Freiheit ihrer Bürger und deren Selbstbestimmung über den eigenen Lebensentwurf und seinen Vollzug. Die Normen der Verfassung dienen dazu, diesem Ziel möglichst nahe zu kommen: durch die Garantie individueller Freiheitsrechte, durch die demokratische Legitimation und die rechtsstaatliche Limitation des Staatshandelns. Wenn diese höchst anspruchsvolle Aufgabe gelingt, sind die fundamentalen Sinnfragen noch gar nicht angesprochen, für die die großen Religionen und Weltanschauungen ihre unterschiedlichen Antworten bereithalten, sind die größten Themen menschlicher Existenz noch gar nicht berührt: die Liebe, das Glück, der Tod.

Ein dritter Einwand schließlich bezieht sich auf den Umstand, dass der zur Neutralität verpflichtete Staat sich genötigt sieht zu definieren, was Religion, was Weltanschauung ist. Manche erblicken darin ein unentrinnbares Dilemma mit destruktiven Folgen für die Vorstellung einer neutralen Haltung des Staates. Denn der säkulare Staat müsse, um Religionsfreiheit rechtlich zu garantieren, auch positiv bestimmen, was Religion ist, und überschreite damit seine Kompetenzen.

Doch bedeutet Definition nicht zugleich Intervention und zwingenden Distanzverlust. Wenn bereits jede Definition von Religion eine Verletzung säkularer Neutralität darstellen würde, dann müsste jede Definition von Presse- und Kunstfreiheit Verletzung sein. Mit der Einstufung bestimmter Werke als Kunst und ihrer Abgrenzung von anderen geistigen oder sonstigen Produkten ist noch nicht zwingend ein staatliches Kunstrecht etabliert. Gleiches gilt für die Bestimmung dessen, was als Religion und was vielleicht nur als persönliche Selbstverwirklichung im Sinne einer bestimmten Körperkultur oder Meditationstechnik einzustufen ist. Auch das hat kein staatliches Glaubensrichtertum zur Folge. Hier wie dort werden nur die thematischen Einzugsbereiche der Grundrechtsgarantien ausgelotet. Dass es dabei zu schwierigen Zuordnungsfragen kommen kann, versteht sich. Zu bestreiten ist aber, dass bereits mit diesem Akt der Zuordnung von Lebenssachverhalten zu bestimmten Normen eine Verletzung staatlicher Neutralität vorliegt. Vielmehr gilt: Nur was sich definieren lässt, lässt sich auch schützen.

Insgesamt steht die Geltung des Gebotes religiös-weltanschaulicher Neutralität des Staates außer Frage. Ein verstärkter Rekurs darauf wäre in mehrfacher Hinsicht von Vorteil. Es käme zu einer wünschenswerten Entsubjektivierung, weil der Staat unabhängig von der oft nur sehr schwer zu treffenden Einschätzung, wer in welchem Umfang und mit welchem Gewicht in seinen Grundrechten betroffen ist, zur Einhaltung des Gebotes verpflichtet ist. Hingegen führt die Konzentration auf die gegenläufigen subjektiven Freiheitssphären im Sinne von positiver und negativer Religionsfreiheit oftmals in die Irre oder ins Spekulative, weil hier problematischerweise „Belastungen“ konstatiert (und manchmal wohl auch eher konstruiert) werden müssen, auf die es gar nicht ankommt, wenn man sich auf die Einhaltung der objektiven Rechtspflicht beschränkt. Es müsste dann auch nicht jeder Konflikt einzeln ausgefochten oder erst von einer Minderheit ein Widerspruch erhoben und ein oft jahrelang andauernder und kostenträchtiger Gang durch die Instanzen angetreten werden. Zur Wahrung des Neutralitätsgebots ist der Staat unabhängig davon verpflichtet, ob Maßnahmen in Grundrechte eingreifen oder ob Grundrechtsträger ihre Betroffenheit plausibel und ernsthaft darlegen können. Das dürfte befriedend wirken und der Rechtssicherheit dienen.

Hingegen bleibt das jüngste Kopftuchurteil des Bundesverfassungsgerichts ganz der Logik des realen Betroffenseins konkreter Grundrechtsträger mit ihren gegenläufigen Freiheitsansprüchen verhaftet. Es geht sogar so weit, die zunächst prinzipiell bejahte Zulässigkeit des Kopftuchtragens dann wiederum unter den Vorbehalt einer konkreten Gefährdung des Schulfriedens zu stellen. Soll denn an jeder betroffenen Schule von Jahr zu Jahr oder gar von Woche zu Woche ermittelt werden, ob das Konfliktpotential noch unter der kritischen Schwelle bleibt – und in welchem Jahrgang, in welchen Klassen, in welchen Fächern, in welchen Kursen? Diese völlig verfehlte Logik eines hypertrophen Konkretrismus subjektiver Rechtsansprüche sollten wir überwinden. Eine Benennung auf den Wert des objektivrechtlichen Gebots der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates könnte dabei helfen.

Der Verfasser lehrt Rechtsphilosophie, Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Würzburg. Michael Triefel, Stillleben mit Karton, 2001, 40 x 54,5 cm © Galerie Schwind, Leipzig