

Andreas Neumann

Religionsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder

Vorschlag einer gesetzlichen Lösung für mehr Rechtsklarheit und Gleichberechtigung zwischen den Religionen

In Deutschland wird die Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften häufig durch Staatsverträge und Konkordate geregelt. Dieses Regelungsmodell wird immer wieder kritisiert, weil die Verträge weitgehend intransparent sind, allein zwischen Regierung und Religionsgemeinschaft ausgehandelt werden, während Öffentlichkeit und Parlamente weitgehend außen vor bleiben. Als eine Alternative bietet sich das österreichische Islamgesetz an. Andreas Neumann skizziert, warum dies eine schlechte Alternative wäre und wie allgemeine, für alle Religionsgemeinschaften gleichermaßen geltende Religionsfreiheitsgesetze aussehen könnten.

1. Einführung

Alle Jahre wieder wird pünktlich zu Wahlen oder zu christlichen Feiertagen über ein Islamgesetz für Deutschland am österreichischen Beispiel debattiert. In aller Regel erheben sich dann die Stimmen der Gerechten, die ein solches Gesetz für überflüssig halten. Gerade arrivierte Islamwissenschaftlerinnen und Islamwissenschaftler neigen zur eher un kreativen Antwort, im Grundgesetz und den vielen anderen Gesetzen sei doch schon alles geregelt. Dies trifft aber nicht zu, wie nicht zuletzt die mannigfaltige Rechtsprechung belegt.

Im folgenden Beitrag vertrete ich die schon vor etwa zehn Jahren entwickelte These: Einerseits kommt ein Islamgesetz für die Bundesrepublik Deutschland nicht in Betracht. Andererseits sind bekenntnisneutrale Religionsfreiheitsgesetze auf Bundes- und Landesebene zu schaffen.

Die Religionsfreiheitsgesetze könnten mittelfristig die existierenden Verträge mit religiösen Verbänden, die Kirchenverträge sowie Konkordate und konkordatären Einzelvereinbarungen ersetzen. Die Ungleichbehandlung von Religionsgemeinschaften könnte beendet und die weitere Säkularisierung gefördert werden. Zweck der Religionsfreiheitsgesetze ist nicht zuletzt die Information aller Mitbürgerinnen und Mitbürger einschließlich der Zuwanderer über die Grenzen der grundrechtlich gewährleisteten Religionsfreiheit.

2. Zum Islamgesetz in Österreich

Mit dem Islamgesetz¹ wurde 1912 in Österreich-Ungarn zunächst die hanafitische Schariatschule anerkannt.² Seitdem wurde das Islamgesetz immer wieder reformiert. Regelmäßig gab es Diskussionen darüber, ob in der Bundesrepublik Deutschland ein vergleichbares Gesetz einzuführen sei.

2015 trat in Österreich das neu gefasste Islamgesetz in Kraft.³ Es regelt die Belange der „Islamischen Religionsgesellschaften in Österreich“, insbesondere der bereits anerkannten und bestätigten „Islamischen Glaubensgemeinschaft in Österreich“ (Abschnitt 3) sowie der „Islamischen Alevitischen Glaubensgemeinschaft in Österreich“ (Abschnitt 4).

Nach § 31 Absatz 3 des Islamgesetzes sind alle Vereine, deren Zweck in der Verbreitung der Religionslehre einer islamischen Religionsgesellschaft besteht, mit Bescheid des Bundesinnenministers aufzulösen, wenn der Vereinszweck nicht den Erfordernissen des Islamgesetzes genügt. Damit wird nicht nur der Vorrang staatlichen Rechts vor dem islamischen Recht statuiert, sondern dem Islam in Österreich regelrecht ein Korsett verpasst.

§ 6 des aktuellen Islamgesetzes mit dem Titel „Verfassungen islamischer Religionsgesellschaften“ lautet:

„(1) Eine im Rahmen der inneren Angelegenheiten erstellte Verfassung einer islamischen Religionsgesellschaft hat, um die Wirkung für den staatlichen Bereich sicherzustellen, folgende Angaben in der Amtssprache zu enthalten:

1. Name und Kurzbezeichnung, wobei die Religionsgesellschaft klar erkennbar und eine Verwechslung mit anderen Kirchen oder Religionsgesellschaften, Vereinen, Einrichtungen oder anderen Rechtsformen ausgeschlossen sein muss;
2. Sitz der Religionsgesellschaft;
3. Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft;
4. Rechte und Pflichten der Mitglieder;
5. Darstellung der Lehre, einschließlich eines Textes der wesentlichen Glaubensquellen (Koran), die sich von bestehenden gesetzlich anerkannten Religionsgesellschaften, Bekenntnisgemeinschaften oder Religionsgesellschaften unterscheiden müssen;
6. innere Organisation, wobei zumindest Kultusgemeinden vorzusehen sind;
7. angemessene Berücksichtigung aller innerhalb der Religionsgesellschaft bestehenden Traditionen;
8. Art der Bestellung, Dauer der Funktionsperiode und Abberufung der Organe;

9. Art der Besorgung des Religionsunterrichts und die Aufsicht über diesen;

10. Aufbringung der Mittel, deren Verwaltung und die Rechnungslegung;

11. Schlichtung von Streitigkeiten innerhalb der Religionsgesellschaft;

12. Erzeugung und Änderung der Verfassung.

(2) Die Aufbringung der Mittel für die gewöhnliche Tätigkeit zur Befriedigung der religiösen Bedürfnisse ihrer Mitglieder hat durch die Religionsgesellschaft, die Kultusgemeinden bzw. ihre Mitglieder im Inland zu erfolgen.“

Neben dem umstrittenen Verbot der Auslandsfinanzierung in Absatz 2 enthält § 6 Islamgesetz und parallel dazu die Vorschrift zu den Kultusgemeinden in § 8 Islamgesetz ein weitgehendes Transparenzgebot.

Nach § 7 Islamgesetz gehören zu den Aufgaben der islamischen Religionsgemeinschaft unter anderem die Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder als religionsgesellschaftliche Oberbehörde. Die Religionsgemeinschaften werden verpflichtet, folgende Akte an den Bundeskanzler vorzulegen:

- die Verfassung der Religionsgesellschaft,
- die Statuten der Kultusgemeinden, deren jeweilige Änderungen sowie
- die Änderungen in der Zusammensetzung ihrer Organe.

3. Keine Übertragbarkeit auf die Bundesrepublik Deutschland

Ein solches Korsett für den Islam kommt zumindest für die Bundesrepublik Deutschland meiner Ansicht nach nicht in Betracht. Es stellte eine Diskriminierung islamischer Religionsgemeinschaften dar, würde den Vorrang der Kirchen zementieren und wäre kontraproduktiv im Hinblick auf die wünschenswerte Vielseitigkeit und die nötige Diversität. Ein Islamgesetz nach österreichischem Vorbild übt einen Konformitätsdruck aus, der nirgends auf der Welt wünschenswert ist. Diversität wird verstanden als Möglichkeit vielseitiger individueller Sonderentwicklungen. Diversität ist eine Ressource, die eine Gesellschaft kulturell, aber auch wirtschaftlich braucht. Diversität ermöglicht Flexibilität und Anpassung an die rasanten Veränderungen und sichert so die Überlebensfähigkeit einer Gesellschaft. In den Religionen steckt jeweils wertvolles Erfahrungswissen. Staatlicher Einfluss hierauf wirkt kontraproduktiv.

Ein Sondergesetz für den Islam ist in Deutschland im Hinblick auch auf die mögliche Alternative allgemeiner gesetzlicher Regelungen nicht erforderlich und wegen Artikel 3 Grundgesetz und des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes rechtlich gar nicht möglich. Abgesehen davon wäre es auch politisch nicht durchsetzbar, wie die regelmäßigen Debatten immer wieder zeigen.

Zu berücksichtigen ist neben dem Verwaltungs- und Verfassungsrecht auch das Europa- und Völkerrecht. Ein deutsches Islamgesetz könnte gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (Völkerrecht) oder auf europäischer Ebene gegen die Grundrechtecharta und Artikel 17 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und hierzu ergangene Richtlinien verstoßen. Ob das österreichische Islamgesetz gegen Völker- und Europarecht verstößt, sei einmal dahingestellt. Die Prüfung dieser Frage kann an dieser Stelle nicht vorgenommen werden.

4. Begriffliche Schärfungen zu Freiheit, Religion und Säkularisierung sowie zur Religionsfreiheit

a) Freiheit

Freiheit war in der Antike nur individuelles Privileg der Gebildeten und der Oberschichten. Unfrei waren Sklaven und unterworfenen Völker.

Die individuelle Freiheit wird in der Neuzeit ergänzt durch die politische und die ökonomische Freiheit.⁴ Nach Immanuel Kant ist Freiheit bedingt durch die Vernunft und den kategorischen Imperativ. Jeder darf seine Glückseligkeit auf seine Weise suchen, wenn er dabei die Freiheit Anderer nicht schmälert, ebensolches zu tun, und sein Handeln vor einem möglichen allgemeinen Gesetz besteht.

b) Religion

Religion kann definiert werden als ein wissenschaftlich nachvollziehbarer Zusammenhang von Glaubenssätzen, welche den Sinn des menschlichen Lebens, des Daseins, bestimmter Symbole und auch die Beziehungen der Menschen zueinander sowie zu guten und bösen Mächten betreffen.⁵ Religion hat es seit Menschengedenken gegeben. Sie ist für viele nach wie vor ein unverzichtbarer Bestandteil eines erfüllten Lebens.

Marcus Tullius Cicero schreibt in seinem Werk über die Existenz und das Wesen der Götter (*De natura deorum*), schon die Vorfahren hätten den Aberglauben von der positiv besetzten Religion klar unterschieden.⁶ Religion wurde als Beachtung und wiederholtes Durchgehen, als regelmäßige Ausübung dessen verstanden, was zur Götterverehrung gehörte - also im Wesentlichen als eine Glaubenspraxis. Der Begriff *religio*, in dem das zentrale Wort *legere* (lesen, auswählen) steckt, habe einen positiven Sinn erhalten, so Cicero.

In der Neuzeit hat sich insbesondere Jean-Jacques Rousseau in seinem Werk über den Gesellschaftsvertrag (*Du contrat social ou Principes du droit politique*) maßgeblich zur Religion geäußert und die Konzeption einer Zivilreligion entwickelt. Diese bürgerliche Religion sollte einen gemeinschaftlichen Willen befördern und Intoleranz ausschließen.

c) Säkularisierung

Säkularisierung ist die Befreiung des Individuums vom staatlichen Aufzwingen von Religion. Diese Definition der Säkularisierung kann aus Platzgründen an dieser Stelle nicht näher erläutert und begründet werden.

Drei Stufen können zur konkreten Erläuterung des heute in der Bundesrepublik Deutschland erreichten – noch nicht hinreichenden – Grads an Säkularisierung unterschieden werden: I. Auflösung der Einheit von Reich und Kirche durch den Augsburger Religionsfrieden von 1555 und den Westfälischen Frieden von 1648, II. das Allgemeine Preußische Landrecht von 1794 und III. die Aufhebung der Staatskirche durch Artikel 137 der Weimarer Reichsverfassung.

Aktuell ist staatliches Verwaltungsrecht für Kirchen und Religions- und Weltanschauungsgesellschaften mit Körperschaftsstatus anwendbar. Wegen des den Kirchen zugesprochenen Selbstverwaltungsrechts wird davon der innerkirchliche und gegebenenfalls vom kirchlichen Recht geregelte Bereich (*forum internum*) ausgenommen.⁷ § 2 Absatz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz nimmt zwar auch die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit vom Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes aus.⁸ Anwendbar ist es derzeit aber auf die Ausübung staatlich verliehener Hoheitsmacht durch kirchliche Stellen. Hierzu gehören unter anderem die Erhebung der Kirchensteuer, die Zulassung zu kirchlichen Kindergärten, die Bestattung auf kirchlichen Friedhöfen, die Besoldung von kirchlichen Amtsträgern und der Kirchenaustritt.

Zu hinterfragen ist vor dem Hintergrund der Säkularisierung bereits die Verleihung staatlicher Macht an Kirchen und Religionsgemeinschaften überhaupt. Auch für diese Fälle sollte ein Religionsfreiheitsgesetz zumindest die passenderen Vorschriften bereitstellen, denn kirchliche und staatliche Macht sind wesensmäßig verschieden. Der Privatrechtsweg erscheint für diese Fälle geeigneter als der Verwaltungsrechtsweg.

d) Religionsfreiheit

Unter Religionsfreiheit wird das einheitliche, in den Absätzen 1 und 2 des Artikels 4 Grundgesetz niedergelegte Grundrecht in Abgrenzung zur Gewissensfreiheit verstanden. Religionsfreiheit ist der Oberbegriff für die Glaubensfreiheit, die religiöse wie weltanschauliche Bekenntnisfreiheit, die Freiheit der Religionsausübung und auch die religiöse Vereinigungsfreiheit.

Der Begriff der Religionsfreiheit umfasst daneben auch alle Formen der negativen Religionsfreiheit. Letztere besteht unter anderem gerade darin, keine Religion zu bekennen und von der Religionsausübung anderer nicht unzumutbar behelligt und damit gestört zu werden.

Zu differenzieren ist zwischen der unmittelbaren Wirkung der Religionsfreiheit im öffentlichen Recht und der mittelbaren Wirkung im Privatrecht. Die Grundrechte sind primär Freiheitsrechte und Abwehrrechte gegenüber Eingriffen des Staates und erst sekundär auch im Verhältnis der Menschen untereinander zu berücksichtigen. Der Grundsatz der Privatautonomie erlaubt Vereinbarungen zunächst einmal unabhängig davon, ob sie religiös motiviert sind oder nicht.

5. Unzulänglichkeit des deutschen Religionsrechts

Die Aufhebung der Staatskirche durch Artikel 137 der Weimarer Reichsverfassung etablierte die Grundsätze des deutschen Religionsrechts: die Neutralität, Nichtidentifikation, Parität und Toleranz des Staates gegenüber den Religionsgemeinschaften. Der Staat muss danach Zurückhaltung gegenüber den Zielen und Inhalten der religiösen Gemeinschaften üben, den Glauben auch von Minderheiten schützen und alle Religionsgemeinschaften gleich behandeln. In diesem Beitrag werden diese Grundsätze kurz als Gleichberechtigung zusammengefasst.

Das Grundgesetz misst der Religionsfreiheit einen sehr hohen Rang bei. Dies zeigt sich darin, dass die Absätze 1 und 2 des Artikels 4 Grundgesetz selbst keine Schranke enthalten. Die Religionsfreiheit ist aber keineswegs schrankenlos gewährleistet.⁹ Sie findet vielmehr ihre Grenzen in den Freiheiten anderer und in anderen kollidierenden Gemeinschaftsgütern mit Verfassungsrang. Hierzu gehören zum Beispiel der Tierschutz oder der Schulfrieden.

Zwar wurde die damit grundsätzlich immer nötige Abwägung zwischen den infrage stehenden Rechtsgütern in einigen einfachgesetzlichen Vorschriften abstrakt vorweggenommen. So enthalten §§ 21, 157 Strafvollzugsgesetz, § 1 Baugesetzbuch, § 118 Betriebsverfassungsgesetz, § 4a Tierschutzgesetz, das Vereinsrecht (staatliche Gründungskontrolle)¹⁰ sowie das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz bereits Regelungen, die durch grundlegende Richtungsentscheidungen Streit vermeiden helfen. Aber die Rechtspraxis in der Bundesrepublik Deutschland zeigt, dass die Konfliktfelder mit religiösem Hintergrund zunehmend die Gerichte herausfordern.

Immer wieder entstehen Streitigkeiten über religiöse Bekleidungsvorschriften und Gebetszeiten, ob aus verwaltungsrechtlicher oder aus arbeitsrechtlicher Perspektive (s. dazu die Beiträge von Berghahn und Spielhaus in diesem Heft).¹¹ Der Grund dafür ist oft das Fehlen präziser einschlägiger Regelungen und gesetzlicher Grundlagen.

Die Auswirkungen der Religionsfreiheit auf den Moscheebau und einen möglichen Gebetsruf sind ebenso regelungsbedürftig wie die Anerkennung religiös bedingter Ausnahmen vom Tierschutz zum Beispiel für das Schächten, religiöse Feiertage, das Sonder-Arbeitsrecht der Kirchen, Gebetszeiten, Sexualkunde- und Schwimmunterricht sowie religiös bedingte Befreiungen hiervon, die Einrichtung und Unterhaltung theologischer Fakultäten an den deutschen Universitäten und die Ausbildung und Anerkennung des religiösen Lehrpersonals. Zu denken ist ferner an die Beschneidung und die Genitalverstümmelung. Zahlreiche ungeklärte Fragen stellen sich bei der Bestattung auf kirchlichen wie auf kommunalen Friedhöfen. Viele dieser Fragen wurden mit einzelnen Religionsgemeinschaften im Wege des Vertrags geregelt. So bestehen einige Verträge von Ländern mit islamischen Verbänden, etwa in Bremen und Hamburg, sowie Kirchenverträge mit den evangelischen Landeskirchen und Konkordate mit dem Heiligen Stuhl.

Regelungen zur möglichen Beendigung dieser Verträge fehlen weitgehend. Dennoch dürfte es möglich sein, diesen Weg der vertraglichen Regelung durch die geeignetere gesetzliche Lösung auf Landes- und Bundesebene zu ersetzen. Der Weg über ein Bundesgesetz und entsprechende Landesgesetze wird der Sache gerechter, da Re-

ligionsgemeinschaften dem Staat nicht gleichgeordnet sind und die Regelungen des Verwaltungsvertrags nicht einschlägig sind.

6. Schlussplädoyer

Auch für alle anderen Religionsgemeinschaften gelten die durch Artikel 4, 7, 140 f. Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 136 ff. der Weimarer Reichsverfassung und die praktische Konkordanz der grundrechtlichen Freiheiten anderer gezogenen Grenzen, zu denen es inzwischen eine Fülle verwaltungs- und verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung gibt.¹² Vorstehend wurde gezeigt, dass die Religionsfreiheit besser im Wege eines Gesetzes gestaltet werden sollte. Ausgehend vom Schatz der zwischenzeitlich mit der Religionsfreiheit bundesdeutscher Ausprägung gemachten Erfahrungen und unter Berücksichtigung des Völkerrechts, des Europarechts und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, sollte zunächst ein Bundesgesetz geschaffen werden, das Religionsfreiheitsgesetz des Bundes. Dieses sollte entsprechende Landesgesetze nach sich ziehen.

Die Religionsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder sollten neben dem Regelungscharakter gleichzeitig auch informativen Charakter für alle Mitbürgerinnen und Mitbürger einschließlich der Zuwanderer dahingehend haben, wo die Grenzen der Religionsfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland verlaufen. Präzise gesetzliche Regelungen führen zu mehr Rechtsklarheit und weniger Auslegungsbedarf durch die Gerichte. Sie sollten dem Grundsatz der Gleichberechtigung und der Säkularisierung verpflichtet sein.

ANDREAS NEUMANN Jahrgang 1975, Dr. phil., Rechtsanwalt, seit Anfang 2017 Partner der neu gegründeten Kanzlei Port7 Rechtsanwälte am Münsteraner Hafen, spezialisiert auf Bau- und Immobilienrecht. Letzte Veröffentlichungen u.a.: Widerstreitende Interessen bei der Anwaltstreuhand, *NJW* 2016, 1126 (zus. mit Lorenz Kähler, Bremen); Mehr Transparenz bei Geodaten, *baurecht* 2017, 26 (zus. mit Andreas Neumann, Bonn); Zur Novelle der BauO NRW, *baurecht* 5/2017 (zus. mit Petra Beckerhoff, Münster/im Erscheinen).

Anmerkungen

- 1 Gesetz vom 16.07.1912 betreffend die Anerkennung der Anhänger des Islams nach hanefitischem Ritus als Religionsgesellschaft; Rohe, *Das islamische Recht. Geschichte und Gegenwart*, 3. Aufl. München 2011, S. 8 mit Fn. 14 und weiterem Nachweis.
- 2 Zu den islamischen Rechtsschulen siehe meine ausführliche Einführung in meinem Buch „Rechtsgeschichte, Rechtsfindung und Rechtsfortbildung im Islam“, Hamburg 2012, S. 40-54.

- 3 Bundesgesetz über die äußeren Rechtsverhältnisse islamischer Religionsgesellschaften – Islamgesetz 2015, BGBl. I Nr. 39/2015, im Internet abrufbar unter <https://www.ris.bka.gv.at> (Gesetzesnummer 20009124, letzter Abruf 19.04.2017)
- 4 Siehe den Artikel zum Liberalismus (*Libéralisme*) von Didier Deleule im Europäischen Lexikon der Aufklärung (Dictionnaire européen des Lumières), herausgegeben von Michel Delon (Hg.), 2. Aufl. Paris 2010, Presses Universitaires de France, S. 742 ff. (1. Aufl. 1997).
- 5 Neumann, Rechtsgeschichte, Rechtsfindung und Rechtsfortbildung im Islam, Hamburg 2012, S. 1.
- 6 Zur Weiterentwicklung in der Neuzeit siehe den Artikel zur Populärreligion (*Religion populaire*) von Jean Quéniart, in: Michel Delon (Hg.), Dictionnaire européen des Lumières, 2. Aufl. Paris 2010, Presses Universitaires de France, S. 1065 ff. (1. Aufl. 1997).
- 7 Zum umstrittenen Begriff der innerkirchlichen Angelegenheiten siehe W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 21. Aufl. 2015, § 40 Rn. 38 ff.
- 8 Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 16. Aufl. 2015, § 2 Rn. 7 ff.
- 9 Vgl. Classen, Religionsrecht, 2. Aufl. 2015, S. 73 ff.
- 10 Palandt/Ellenberger, Bürgerliches Gesetzbuch, 76. Aufl. 2017, Einführung vor § 21, Rn. 18.
- 11 Siehe zur Ausstrahlung der Religionsfreiheit über § 242 BGB in das Privatrecht Palandt/Grüneberg, Bürgerliches Gesetzbuch, 76. Aufl. 2017, § 242 Rn. 9.
- 12 Vgl. die in der Datenbank <http://religaredatabase.cnrs.fr/> zusammengetragene und zusammengefasste Rechtsprechung.