

Religiöse Neutralität des Staates – Bericht über die VERDIF-Tagung 2009 in Leipzig

von Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Silke Wittkopp

I. Einführung

Vom 14. bis 16. Mai 2009 tagte in Leipzig die 1993 gegründete Vereinigung deutscher, französischer und italienischer Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (VERDIF¹). Für das – hier zu besprechende - Fachprogramm stand diesmal ein besonders geschichtsträchtiger Ort zur Verfügung: Es fand im Plenarsaal des ehemaligen Reichsgerichtsgebäudes statt, das seit 2002 Sitz des Bundesverwaltungsgerichts ist und Tag für Tag Besucher in seinen Bann zieht. Am fachlichen Teil der Veranstaltung nahmen etwa 100 Teilnehmer teil, von denen knapp die Hälfte aus Italien und Frankreich angereist waren. Alle Vorträge und sonstigen Beiträge wurden simultan übersetzt.

Im Mittelpunkt der Leipziger Tagung stand das Thema "Die Verwaltungsgerichte und das Prinzip der religiösen Neutralität des Staates". Wie aktuell die damit zusammenhängenden Fragestellungen sind und wie lebhaft in Zeiten zunehmend multireligiösen Zusammenlebens über auftretende Konflikte gestritten wird, zeigt bereits ein Blick in Tageszeitungen² und juristische Publikationen³ der letzten Monate. Die diesjährige Frühjahrstagung konnte daher des besonderen Interesses der Teilnehmer gewiss sein und versprach anregende Diskussionen. Die Leitung übernahm der Präsident der Vereinigung, Dr. Maurizio Nicolosi, der zusammen mit den Vorsitzenden der französischen und deutschen Sektion, Patrick Kintz und Dr. Joachim Becker, sowie den drei Referenten das Podium bildete.

¹ Vgl. die Homepage der Vereinigung unter www.agatif.org.

² Vgl. z.B. *R. Schieder*, Religion ist nicht Privatsache, FAZ vom 22. April 2009, zur – letztlich erfolglos gebliebenen – Volksabstimmung über die Einführung eines staatlichen Religionsunterrichts bei gleichzeitigem Wegfall des Pflichtfachs "Ethik" an Berliner Schulen; *R. Soldt*, Die Frage nach der hinreichenden Rechtstreue, FAZ vom 4. Juli 2009, zum fortdauernden Streit um die Anerkennung der Zeugen Jehovas als öffentlich-rechtliche Körperschaft (auch) in Baden-Württemberg; s.a. die aktuell in Frankreich geführte Diskussion um ein Verbot der islamischen Burka (Vollverschleierung), die Präsident Sarkozy als "Zeichen der Unterwerfung, der Erniedrigung der Frau" ausdrücklich ablehnt, Süddeutsche Zeitung vom 24. Juni 2009.

³ Vgl. nur *A. v. Ungern-Sternberg*, Religionsfreiheit in Europa, 2008; *H. Hofmann*, Religiöse Symbole in Schule und Öffentlichkeit, NVwZ 2009, 74 ff.; *H. Weber*, Die Rechtsprechung des EGMR zur religiösen Vereinigungsfreiheit und der Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften in Deutschland, NVwZ 2009, 503 ff..

II. Grußwort der Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts

Nach der Begrüßung und Eröffnung der Tagung durch Dr. Nicolosi führte die Präsidentin des Bundesverwaltungsgerichts, **Marion Eckertz-Höfer**, mit einem Grußwort in das Thema ein. Einleitend hob sie hervor, dass angesichts der rasant fortschreitenden Europäischen Einigung und damit einhergehenden Europäisierung des Rechts der länderübergreifende Austausch gerade auch von Verwaltungsrichtern zunehmend Bedeutung erlangt: Wenn ein gemeinsamer europäischer Rechtsraum gelingen soll, so muss er vor allem in den Köpfen seiner Richterinnen und Richter Platz finden. Fallgestaltungen, die die individuelle Religionsausübung und das Prinzip der religiösen Neutralität des Staates betreffen, seien wegen ihres identitätsprägenden Charakters typischerweise – auch unter Richtern - umstrittener als andere Rechtsmaterien. Hierzu konnte Eckertz-Höfer als ehemaliges Mitglied des für das Religionsrecht zuständigen 6. Senats des Bundesverwaltungsgerichts aus eigener Anschauung berichten, dass Diskussionen über Fälle mit Religionsbezug mitunter noch nach der Entscheidung fortgeführt wurden. Als ein Beispiel dafür führte sie die Entscheidung zur Befreiung muslimischer Mädchen vom koedukativen Sportunterricht⁴ an: Lehrerinnen hätten später berichtet, dass muslimische Eltern ihre Töchter in großem Umfang aus dem Sportunterricht abmeldeten und dies von den Schulbehörden vielfach ohne nähere Prüfung auch sofort akzeptiert werde. Dies gebe im Nachhinein sicherlich zu denken. Immerhin werde den muslimischen Mädchen damit – nicht selten gegen ihren Willen – ein wichtiger Teil der Persönlichkeitsentwicklung auf Dauer und häufig ohne wirkliche religiöse Gründe versperrt. Nach kurzer Darstellung der Rechtsprechung zum Kruzifix im Klassenraum ging die Präsidentin abschließend auf die Streitfrage des Tragens des Kopftuches am Arbeitsplatz ein. Sie erinnerte zunächst an die Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁵: Danach bedarf ein Kopftuchverbot für Lehrerinnen an Schulen jedenfalls einer gesetzlichen Grundlage. Das Bundesverwaltungsgericht hat dann ein gutes Jahr später die neu geschaffene Regelung im Land Baden-Württemberg auf ihre Vereinbarkeit mit diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben überprüfen müssen und diese bejaht⁶. Dabei hat es die Regelung allerdings dahin interpretiert, dass sie keinen Unterschied zwischen den Religio-

⁴ BVerwGE 94, 82 ff..

⁵ BVerfGE 108, 282 ff..

⁶ BVerwGE 121, 140 ff..

nen macht und damit dem Gleichbehandlungsgrundsatz genügt. Das Problem derartiger Fälle sah Eckertz-Höfer weniger in der – vielfach gestellten - Frage, ob man christlichen Schülerinnen und Schülern die kopftuchtragende Lehrerin zumuten darf, als vielmehr in der psychischen Zwangswirkung, die eine kopftuchtragende Lehrerin auf die muslimischen Schülerinnen ausübt.

III. Länderberichte

An diese anschauliche Einführung schlossen sich die Referate zur Rechtslage in den drei Ländern der Vereinigung, also Frankreich, Italien und Deutschland, an, die im Folgenden in stark gekürzter Form wiedergegeben werden.

1. Deutschland

Zum Auftakt machte Richter am Bundesverwaltungsgericht **Werner Neumann** die Zuhörer mit der deutschen Sichtweise vertraut. Nachdem die Konfliktfelder, die im Zusammenhang mit religiöser Neutralität des Staates und individueller Religionsausübung entstehen können, zuvor bereits angesprochen waren, wandte er sich vor allem den staatskirchenrechtlichen Aspekten des Themas zu. Vorab stellte er heraus, in welchem hohem Maße das Verhältnis des Staates zu den Religionsgemeinschaften auch heute noch von weit zurückreichenden geschichtlichen Entwicklungen geprägt ist: Diese Entwicklung begann mit dem Auseinandertreten von Kirche und Staat gegen Ende des Mittelalters und endete schließlich mit der ersten republikanischen Verfassung von 1919, deren Regelungen und Grundsätze zum Verhältnis von Staat und Religionsgemeinschaften noch heute gültig sind. Sie beruhen zwar auf einer Trennung zwischen Staat und Kirche, sehen aber gleichwohl eine enge und weithin vertrauensvolle Kooperation zwischen beiden Einrichtungen vor. Diese Verschränkung zeigt sich unter anderem an finanziellen Leistungsverpflichtungen des Staates gegenüber den Kirchen, die als historische Folge der Aufhebung der geistlichen Fürstentümer und Eingliederung ihres Territoriums in die umliegenden Landesherrschaften im Jahr 1803 – Säkularisation - bis heute fortbestehen. Neumann verwies insoweit beispielhaft auf die Kirchenbaulasten der politischen Gemeinden, also deren Pflicht, die Kirchengebäude und teilweise auch die Pfarrhäuser zu unterhalten. Das Grundgesetz steht derartigen finanziellen Leistungen nicht entgegen: Das *Verbot der Staatskirche* untersagt lediglich die institutionelle Verbindung von Staat und Kirche.

Eine – auch finanzielle – Förderung von Religion und Religionsgemeinschaften schließt der Grundsatz der Trennung von Staat und Kirche jedoch nicht aus. Sie unterliegt lediglich den Einschränkungen aus den fortgeltenden staatskirchenrechtlichen Bestimmungen der Weimarer Reichsverfassung: Es sind dies zum einen der *Grundsatz der weltanschaulichen und religiösen Neutralität des Staates*. Er verbietet es dem Staat, sich mit einer Religion, einer Kirche oder einer Religionsgemeinschaft inhaltlich zu identifizieren. An einer solchen Identifikation fehlt es nach deutschem Verständnis, wenn die öffentliche Hand vorkonstitutionell begründete Rechtspflichten erfüllt. Eine weitere Grenze wird durch den *Grundsatz der Parität* gezogen, also den Anspruch der Bekenntnisse auf gleiche Behandlung. Er verlangt allerdings keine schematische Gleichbehandlung, sondern lässt Differenzierungen zu, die durch die tatsächlichen Verschiedenheiten der einzelnen Religionsgemeinschaften (Größe, Verbreitung, Stellung in der Gesellschaft etc.) bedingt sind. Neumann ging sodann noch auf Probleme ein, die sich aus der zunehmenden konfessionellen Mischung der Bevölkerung ergeben und erläuterte, dass kommunale Kirchenbaulasten, die auf Gewohnheitsrecht beruhen, bei einer grundsätzlichen Änderung der Verhältnisse auch untergehen können.

Anschließend befasste er sich näher mit dem Status von Religionsgemeinschaften als öffentlich-rechtliche Körperschaften. Er wies zunächst auf die – vom Grundgesetz übernommenen - Regelungen der Reichsverfassung von 1919 hin, nach denen diejenigen Religionsgesellschaften, die bereits zuvor Körperschaften des öffentlichen Rechts waren, diesen Status behalten. Anderen Religionsgesellschaften kann dieser Status auf ihren Antrag hin verliehen werden, wenn sie durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten. Zu rechtlichen Streitigkeiten führte dies, als die Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas beantragte, ihr den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts zu verleihen. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte die ablehnende Entscheidung der Behörde, weil die Gemeinschaft die Teilnahme an staatlichen Wahlen und den Wehr- und Ersatzdienst ablehne⁷. Diese Entscheidung ist jedoch vom Bundesverfassungsgericht aufgehoben worden⁸: Es hat die Auffassung vertreten, eine Religionsgemeinschaft, die Körperschaft des öffentlichen Rechts werden wolle, müsse zwar rechtstreu sein und die Gewähr dafür bieten, dass ihr Verhalten die fundamentalen Verfassungsprinzipien, die

⁷ BVerwGE 105, 117 ff..

⁸ BVerfGE 102, 370 ff..

Grundrechte Dritter sowie die Grundprinzipien des freiheitlichen Religions- und Staatskirchenrechts des Grundgesetzes nicht gefährde. Es widerspräche aber der Religionsfreiheit und dem verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften, von einer korporierten Religionsgemeinschaft etwa eine demokratische Binnenstruktur zu verlangen oder ihre Äußerungen über andere Religionen dem Gebot der Neutralität zu unterstellen.

Im Folgenden erläuterte der Referent die öffentlich-rechtlichen Befugnisse, die mit dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verbunden sind. Er wies dabei insbesondere auf das – wohl eine deutsche Besonderheit darstellende - Recht hin, von den Mitgliedern der Religionsgemeinschaften Kirchensteuern zu erheben und sich für deren Einziehung und Beitreibung der staatlichen Finanzbehörden zu bedienen. Zu diesen Befugnissen zählte er weiter auch die Möglichkeit der Religionsgemeinschaften, das Rechtsverhältnis zu ihren Pfarrern und Mitarbeitern der Kirchenverwaltung entsprechend den Regelungen des staatlichen Beamtenrechts einseitig hoheitlich zu regeln. Das schließt allerdings nicht die Möglichkeit des Pfarrers und Kirchenbeamten ein, sich gegen derartige hoheitliche Maßnahmen vor den staatlichen Gerichten zur Wehr zu setzen. Denn nach der Verfassung ordnet und verwaltet jede Religionsgemeinschaft ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Dieses *Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften* ist ein weiterer Grundpfeiler der staatskirchenrechtlichen Ordnung des Grundgesetzes. Es verbietet die Ausübung der staatlichen Gerichtsbarkeit in Bereichen, die die ureigene Aufgabe der Kirche betreffen, den Glauben zu verkünden, Seelsorge zu betreiben und karitativ tätig zu sein. Das gilt auch für die verfassungsrechtlich garantierte Autonomie, Ämter im Bereich der Seelsorge zu verleihen und zu entziehen.

2. Italien

Es folgte der Vortrag von wissenschaftlichem Mitarbeiter **Dr. Marco Bignami** (Corte Costituzionale) zur italienischen Rechtslage⁹. Er begann mit einer Bestimmung der

⁹ Für seine fachkundige Hilfe bei der Übersetzung des italienischen Länderberichts danke ich meinem Kollegen Richter Dr. Andreas Hammer.

Begriffe *Laizität* und *Neutralität* im System der italienischen Verfassung: Beide Prinzipien stehen nicht für eine absolute Gleichgültigkeit des Staates gegenüber den Religionen, sondern halten ihn zur Gleichbehandlung aller Religionen an. Das italienische Verfassungsgericht bezeichnete die Laizität in einer grundlegenden Entscheidung als „eines der formgebenden Prinzipien der Republik“, das seine Grundlage in einer Zusammenschau mehrerer Verfassungsbestimmungen hat und nicht Indifferenz des Staates gegenüber den Religionen meint, sondern die Garantie der Religionsfreiheit in einem Regime pluralistischer Konfessionen und Kulturen. Dies ergänzend gebietet der Grundsatz der Neutralität, den Religionen diejenigen „gleichen Freiräume“ zuzugestehen, die sie zur Ausübung ihres Kultes benötigen. Bemerkenswert ist gleichwohl die nach wie vor herausgehobene Stellung der katholischen Kirche, deren Beziehungen zum Staat nach Art. 7 Abs. 2 der Verfassung durch die Lateran-Verträge geregelt sind. Die „nichtkatholischen Bekenntnisse“ können ihre Beziehungen zum Staat durch Übereinkommen regeln (Art. 8 Abs. 3 der Verfassung), wobei der Staat solche Übereinkommen laut Bignami aber nur zurückhaltend abschließt. Die – auch finanzielle – Förderung von Religionen ist nach italienischem Verständnis ähnlich wie in Deutschland zulässig, solange dabei der Grundsatz der Gleichbehandlung beachtet wird. Bignami warf in diesem Zusammenhang die Frage auf, ob der Mangel eines einheitlichen legislativen Rahmens in Bezug auf den Status der Konfessionen nicht teilweise dadurch ausgeglichen werden könnte, dass das Verfassungsgericht diejenigen Regelungen, die allen nach Art. 8 Abs. 3 der Verfassung abgeschlossenen Vereinbarungen gemeinsam sind, auch auf die bislang ausgeschlossenen Konfessionen erstreckt. Soweit eine Maßnahme auf Verwaltungsvorschriften gestützt wird, kann der italienische Richter sie jedenfalls aufheben, wenn sie den Kreis der Berechtigten rechtswidrig beschränkt. So hat das Verwaltungsgericht Lazio Vorschriften zum Strafvollzug aufgehoben, die vorsahen, dass Priester der „Assemblee di Dio“ einer Erlaubnis zum Betreten der Gefängnisse bedürfen, während katholischen Priestern jederzeit Zutritt gewährt wird. Schließlich kennt Italien auch ein dem deutschen ähnliches *Selbstbestimmungsrecht* der Religionsgemeinschaften: Der Referent wies hierzu auf den Fall des Dozenten Cordero hin, den die Katholische Universität von Mailand von der Lehre ausschloss, nachdem er sich vom katholischen Glauben losgesagt hatte. Der Staatsrat bezweifelte die Vereinbarkeit dieser Maßnahme mit dem Grundsatz der Laizität, stieß damit aber beim Verfassungsgericht auf Ablehnung: Die Religionsfreiheit der Katholiken würde „in hohem

Maße verletzt“, wenn eine konfessionelle Universität gezwungen wäre, ein Arbeitsverhältnis mit einem Dozenten aufrecht zu erhalten, der aufgehört hat, die grundsätzlichen Überzeugungen und Ziele der Religionsgemeinschaft mitzutragen. Nach Auffassung von Bignami ist es allerdings fragwürdig, die Willensbildung kirchlicher Autoritäten der Gerichtsbarkeit zu entziehen.

Im zweiten Teil seines Vortrags ging der Referent ausführlich auf die verwaltungsgerechtliche Rechtsprechung zum *Kruzifix im Klassenzimmer* ein. Er erläuterte vorab die – für den deutschen Juristen ungewöhnliche – Abgrenzung der Rechtswege in Italien, die bedingt, dass sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit „noch nicht allzu häufig mit dem Phänomen der Religionsfreiheit befasst“ hat. Für den Schutz subjektiver Rechte und damit auch den Schutz der grundlegenden Freiheitsrechte der Verfassung ist nämlich in Italien die ordentliche Gerichtsbarkeit zuständig. Der Verwaltungsrichter entscheidet demgegenüber über Verwaltungshandeln, das andere Rechtspositionen beeinträchtigt – die so genannten legitimen Interessen. Wenn Fragen der Rechtmäßigkeit finanzieller Förderung von Konfessionen oder der Zulässigkeit von religiösen Symbolen in der Öffentlichkeit gleichwohl zu den Verwaltungsgerichten gelangen, so ist dies damit zu erklären, dass die jeweiligen Vorschriften der Verwaltung zunehmend Handlungsspielräume einräumen. Denn die Ermessenskontrolle ist – so Bignami – ein „Schlüsselloch“, durch das der Verwaltungsrichter Kompetenzen an sich ziehen kann, auch soweit es um den Schutz individueller Freiheitsrechte geht. Dies vorausgeschickt, berichtete der Referent, dass italienische Rechtsvorschriften die Anbringung von Kruzifixen in Schulräumen vorschreiben. Das Verwaltungsgericht von Venetien lehnte es auf die Klage der Eltern zweier Mittelschüler ab, diese Vorschriften wegen Verstoßes gegen das verfassungsrechtliche Prinzip der Laizität außer Anwendung zu lassen. Um einen solchen Verstoß nicht feststellen zu müssen, entkleidete es das Kruzifix seines vorrangig christlichen Gehalts und betonte den umfassenden Symbolgehalt, der auch für diejenigen Geltung habe, die anderen oder keines Glaubens sind: Das Kruzifix sei Symbol für die Werte der Freiheit, Gleichheit, menschlichen Würde und religiösen Toleranz – und damit auch der Laizität des Staates (!). Diese Entscheidung wurde durch den Staatsrat bestätigt, ist aber in Italien auf massive Kritik gestoßen, die auch der Referent teilte. Er führte es offenbar auch auf die mangelnde Übung italienischer Verwaltungsrichter im Umgang mit subjektiven Freiheitsrechten zurück, dass diese in erster Linie die objektive Rechtsdimension des religiösen Phänomens bewertet haben. Die subjektive Rechtsposition dessen, der

sich einem religiösen Symbol im Klassenzimmer ausgesetzt sieht, wurde als „respektable Meinung“ abgetan, die allerdings „für die Entscheidung des Falles irrelevant“ sei. Einen nach Auffassung von Bignami angemesseneren, wenngleich immer noch kritikwürdigen Weg schlug das Verwaltungsgericht Brescia ein: Es hielt die entsprechenden Regeln der Verordnung zwar für unanwendbar, weil der konfessionelle Charakter des italienischen Staates überwunden sei. Gleichwohl wies es die Klage eines Grundschullehrers ab, weil die Schulgemeinschaft sich in Ausübung ihrer organisatorischen Freiheit mit „großer Mehrheit“ für das Anbringen des Symbols ausgesprochen hatte. Dies bezeichnete der Referent als die italienische Form der so genannten „bayerischen Lösung“¹⁰, die jeder schulischen Institution erlaubt, die ihr richtig erscheinende Entscheidung zu treffen. Die Frage der Zulässigkeit religiöser Symbole im öffentlichen Leben scheint in Italien nach allem noch nicht abschließend geklärt.

3. Frankreich

Zum Abschluss des Vormittages präsentierte **Bénédicte Folscheid** (Tribunal Administratif Cergy-Pontoise) den Tagungsteilnehmern den französischen Länderbericht. Der Begriff der *Laizität* spielt in Frankreich eine noch größere Rolle als in Italien: Er bezeichnet hier eine ausgesprochen radikale Trennung von Kirche und Staat, die wohl zu Recht als Besonderheit Frankreichs gilt. Französische Laizität ist dabei kein bloßes Organisationsprinzip, sondern wesentlicher Bestandteil des republikanischen Wertekanons. Historisch geht sie auf die Französische Revolution zurück, die auf die Befreiung von den monarchischen, aber auch klerikalen Herrschaftsstrukturen zielte. Dieser jakobinische und republikanische Geist spielt als geschichtlicher Hintergrund der Laizität nach wie vor eine Rolle. Daneben sind nach Folscheid heute aber auch gegenläufige Tendenzen auszumachen, die den christlichen Charakter Frankreichs (wieder) stärker betonen möchten. Die Frage, ob in die "Charta der Grundrechte" oder den Verfassungsvertrag der Europäischen Union ein Hinweis auf die christlichen Ursprünge Europas aufgenommen werden sollte, wurde daher in Frankreich kontrovers diskutiert.

¹⁰ Diese "bayerische Lösung" ist nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts allerdings verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass das Kreuz nicht gegen den Willen einer widersprechenden Minderheit angebracht werden darf, soweit sich diese auf ernsthafte und einsehbare Gründe des Glaubens oder der Weltanschauung stützt und andere zumutbare Ausweichmöglichkeiten nicht bestehen, vgl. BVerwGE 109, 40 ff..

Das Prinzip der Laizität ist gesetzlich anerkannt und findet auch in den Verfassungen von 1946 und 1958 Erwähnung. Die maßgebliche einfachrechtliche Rechtsgrundlage bildet das *Gesetz über die Trennung von Kirche und Staat von 1905*. Es gewährleistet in Art. 1 zunächst die individuelle Gewissensfreiheit und die Freiheit der Religionsausübung. Art. 2 bestimmt sodann: "Keine Religion wird von der Republik anerkannt, entlohnt oder subventioniert". Damit wurde dem System der anerkannten Religionsgemeinschaften (das heute nur noch im Bereich Elsass-Mosel fortbesteht) ein Ende gesetzt und sowohl die finanzielle Förderung der Religionsausübung als auch den staatlichen Religionsunterricht an Schulen beseitigt. Die Religion ist aus der öffentlichen Sphäre gänzlich verbannt worden. Sie wird sogar in gewisser Weise gegenüber anderen gesellschaftlichen Bereichen diskriminiert, da ihr die öffentliche Förderung, die für jegliche andere Aktivitäten – seien sie sportlicher, kultureller oder philosophischer Natur – gewährt werden kann, versagt wird. Folscheid sah darin faktisch auch eine Absage an die positive Funktion, die den Religionen in der Gesellschaft im Hinblick auf Integration und Solidarität zukommen kann. Obwohl das Gesetz gewisse Unstimmigkeiten enthält, zu Ungleichbehandlungen zwischen den Religionen führt und zum Teil durch die veränderte religiöse Landschaft überholt ist, wird es in Frankreich jedoch bis heute als sakrosankt betrachtet.

Im Folgenden ging die Referentin näher auf die verschiedenen Organisationsformen religiöser Gemeinschaften ein. Das Gesetz von 1905 führt unausgesprochen ein zweistufiges System ein, das zwischen nach allgemeinem (Zivil-)Recht organisierten religiösen Gruppierungen einerseits und den rechtlich privilegierten "*Kultvereinen*" und "*Kongregationen*" (Ordensgemeinschaften) unterscheidet. Kultvereine sind Gruppierungen, die die Ausübung eines Kultes zum *ausschließlichen* Zweck haben und deren Aktivitäten nicht gegen den *ordre public* verstoßen. Sie sind berechtigt, Spenden und Vermächtnisse zu empfangen und genießen Steuervorteile wie die Befreiung von der Grundsteuer für ihre Kultstätten. Soweit sich eine Gemeinschaft auf derartige Vorteile beruft, muss der Richter freilich prüfen, ob es sich tatsächlich um einen Kultverein handelt. Auf diese Weise übt der Staat, der vorgibt, keine Religion anzuerkennen, doch eine gewisse Kontrolle aus. Die Referentin erläuterte, dass gerade auch die sogenannten neuen Religionen diese Rechtsform anstreben; dies nicht nur wegen der materiellen Vorteile, sondern auch wegen des damit verbundenen Anscheins von "Ehrenhaftigkeit", der sie aus dem Kreis der Sekten heraustreten lässt. Sodann skizzierte Folscheid das Rechtsregime der Kongregationen. Diese besitzen

Rechtsfähigkeit und genießen im Wesentlichen dieselben Vorteile wie gemeinnützige Vereine. Die rechtliche Anerkennung und damit die Erlangung der Rechtspersönlichkeit einer Glaubensvereinigung erfolgt bis heute durch Erlass mit Zustimmung des Conseil d'Etat. Die nicht mehr zeitgemäßen Voraussetzungen dafür hat der Conseil d'Etat den heutigen Verhältnissen in liberaler Auslegung angepasst. Es findet danach im Wesentlichen nur noch eine formale Kontrolle und Überprüfung der Rechtstreue statt, die der Religionsfreiheit weiten Raum lässt und die Anerkennung von protestantischen, orthodoxen, buddhistischen und hinduistischen Kongregationen ermöglicht hat.

Im Folgenden ging die Referentin auf die Frage der Unterhaltung und rechtlichen Zuordnung von Kirchengebäuden ein. Diese sind 1789 verstaatlicht worden und dies auch 1905 geblieben. Ein Gesetz von 1907 sieht aber vor, dass die Gebietskörperschaften als Eigentümer die Unterhaltungspflicht hinsichtlich der vor 1905 errichteten Kirchen und Kapellen übernehmen und sie kostenfrei religiösen Zwecken zur Verfügung stellen. Folge davon ist eine einigermaßen paradoxe Ungleichbehandlung: Was historisch als Konfiszierung erlebt worden ist, erweist sich nunmehr als Privileg für die katholische Kirche. Denn deren zahlreiche vor 1905 erbaute Kirchen werden durch die öffentliche Hand unterhalten, während die jüdischen oder protestantischen Religionsgemeinschaften dafür selbst aufkommen müssen. Noch schwieriger ist es für die islamischen Glaubensgemeinschaften, Moscheen zu errichten. Angesichts des Ausschlusses der öffentlichen Finanzierung haben sie oft nur die Wahl zwischen einer Finanzierung durch ausländische Staaten oder einer Umgehung des Gesetzes. So wird das Problem bisweilen dadurch gelöst, dass eine staatliche Gemeinde mit der Religionsgemeinschaft einen Miet- bzw. Erbpachtvertrag über ein Grundstück abschließt, auf dem eine Moschee errichtet werden soll. Dafür wird dann ein ganz geringer Mietzins vereinbart, der nur symbolischen Charakter hat. Die Verwaltungsgerichte sehen darin teilweise – wenig überraschend – eine unzulässige versteckte Subventionierung. Zu den Nutzungsmöglichkeiten der im Eigentum der Gemeinden stehenden Kultgebäude erläuterte Folscheid sodann, dass sich diese regelmäßig auf religiöse Zwecke beschränken; eine Nutzung zu kulturellen Zwecken durch die Gemeinde setzt eine vorherige Entwidmung oder die Zustimmung der berechtigten Religionsgemeinschaft voraus.

Im zweiten Teil ihres Vortrags befasste sich die Referentin mit der individuellen Freiheit der Religionsausübung. Dabei ging auch sie vor allem auf das Tragen des islamischen Kopftuchs ein. Der französische Gesetzgeber hat im Jahr 2004 das Tragen von Kleidungsstücken oder sonstigen Zeichen, mit denen Schüler (!) *deutlich sichtbar* eine religiöse Zugehörigkeit zum Ausdruck bringen, in öffentlichen Schulen kurzerhand verboten. Obwohl allgemein formuliert, zielt das Gesetz ersichtlich auf das islamische Kopftuch. Der Islam wird in Frankreich in der Tat als die Religion betrachtet, die die meisten Probleme bereitet, da er in seiner radikalen Form französische Werte verletzt. Folscheid nannte hier die in der Scharia zum Ausdruck kommende Vermischung des Religiösen mit dem Politischen, die Polygamie und die Unterdrückung der Frauen. Die ausdrückliche Identifizierung mit derartigen Grundsätzen oder Praktiken kann in Frankreich einer Einbürgerung entgegenstehen. Schwierigkeiten bereitet schließlich auch der rechtliche Umgang mit Sekten. So urteilte beispielsweise der Conseil d'Etat, dass einem Zeugen Jehovas die Adoption eines Kindes verweigert werden darf, weil seine rigorose Ablehnung von Bluttransfusionen die Gesundheit des Kindes gefährden kann.

Im letzten Teil ihres Vortrags befasste sich Folscheid mit der Neutralität der öffentlichen Verwaltung und ihrer Bediensteten. Dem französischen Staat ist es verboten, seine Bediensteten wegen ihrer Religion zu diskriminieren. Unzulässig ist es daher, bei einem staatlichen Auswahlverfahren einem Kandidaten Fragen zu seinem Bekenntnis zu stellen. Die Religionsfreiheit staatlicher Bediensteter wird aber begrenzt durch die ihnen obliegenden Dienstpflichten, das Neutralitätsprinzip und die Funktionsfähigkeit der Verwaltung. Ein Beamter kann daher nicht beanspruchen, für einen Moscheebesuch vom Dienst freigestellt zu werden. Die Neutralitätspflicht kommt vor allem im Bildungswesen zum Tragen: In diesem Bereich ist die Manifestation einer Religionszugehörigkeit allen Bediensteten strikt untersagt, auch wenn sie nicht konkret mit Lehraufgaben betraut sind. Als – durchaus kritisches - Fazit ihres Berichts konstatierte die Referentin für Frankreich eine einerseits begrenzte, andererseits aber auch falsch verstandene "Neutralität": Einerseits bestünden in vielen Lebensbereichen katholisch-religiöse Einflüsse unhinterfragt fort. Auf der anderen Seite führe das Fehlen eines staatlichen Religionsunterrichts dazu, dass in Frankreich ganze Generationen ohne jegliches religiöse Wissen aufwachsen.

IV. Fallbearbeitungen

Am Nachmittag wurden in drei nach Ländern getrennten Arbeitskreisen vorbereitete Fälle anhand eines den Teilnehmern zur Verfügung gestellten Textes bearbeitet. Der französische Fall betraf beispielsweise die Frage, ob eine muslimische Praktikantin eines Krankenhauses, die von der Krankenhausleitung aufgefordert wurde, ihr Kopftuch abzunehmen, dieses durch eine Operationshaube ersetzen darf. Die jeweils herausgearbeiteten Lösungen wurden im Plenum vorgetragen und diskutiert. Das Ergebnis bot aufschlussreiche Einblicke in die richterliche Arbeit in den drei Ländern der Vereinigung. Die vielfach betonte starke Orientierung der deutschen Verwaltungsrechtslehre am subjektiven Recht, hier dem Grundrecht auf Religionsfreiheit und dem Bestreben, einen verhältnismäßigen Ausgleich mit gegenläufigen staatlichen Belangen und Grundrechten anderer zu schaffen, kam auch hier zum Ausdruck, während für die französischen und teils auch italienischen Teilnehmer objektive Rechtsprinzipien wie die Laizität größeres Gewicht zu haben schienen. Trotz unterschiedlicher Herangehensweisen fielen die Ergebnisse zumindest zum Teil gleich aus.

V. Fazit

Als Fazit aus den Referaten und Fallbesprechungen lässt sich festhalten, dass die Regelungen und Grundsätze zum Verhältnis zwischen Staat und Religion in den drei Ländern der Vereinigung zahlreiche Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede aufweisen: Gemeinsam ist allen drei Ländern zunächst die Herausforderung, auf die zunehmende religiöse Vielfalt und das Aufkommen neuer Religionen angemessen und neutralitätsgerecht zu reagieren. Insoweit gilt es, stark regional und historisch geprägte, eher veränderungsresistente Dogmen der veränderten religiösen Landschaft anzupassen und zeitgemäß fortzuentwickeln, aber auch zwischen den widerstreitenden Belangen verschiedener Grundrechtsträger auszugleichen. So beschäftigt das islamische Kopftuch – und neuerdings auch die Frage, ob Verbote durch andere Arten von Kopfbedeckungen, die aus denselben religiösen Gründen getragen werden, umgangen werden können¹¹ – die Verwaltungsgerichte nicht nur in Deutschland; und auch das Widerstreben, demokratische Werte missachtenden Sekten den privilegierten Status einer anerkannten Religionsgemeinschaft bzw. öffentlichen-rechtlichen Körperschaft zuzuerkennen, ist mehreren europäischen Staaten gemein. Unterschiede zeigen sich demgegenüber vor allem bei der Frage, ob und in welchem Maße Re-

¹¹ Vgl. hierzu auch VG Köln, Urteil vom 22. Oktober 2008 - 3 K 2630/07 -, juris.

ligion nur private Angelegenheit des Einzelnen ist: Die französische Haltung ist hier kompromisslos, während es nach deutscher und auch italienischer Rechtstradition zahlreiche Verschränkungen zwischen Staat und Religion gibt. Auch in Deutschland ist die Diskussion darüber aber noch nicht abgeschlossen, wie die – erfolglose - Volksabstimmung im April 2009 über die Einführung eines staatlichen Religionsunterrichts bei gleichzeitigem Wegfall von "Ethik" als Pflichtfach in Berliner Schulen erneut belegt hat.

Eine wichtige Erkenntnis aus den drei Länderberichten deckt sich schließlich mit dem, was das Bundesverfassungsgericht jüngst in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon festgestellt hat: Die Einbeziehung des Transzendenten in das öffentliche Leben berührt in besonderem Maße gewachsene Überzeugungen und Wertvorstellungen, die in spezifischen historischen Traditionen und Erfahrungen verwurzelt sind¹². So interessant und gewinnbringend für alle Teilnehmer der in Leipzig durchgeführte Rechtsvergleich daher auch war, so wenig eignet sich der Sachbereich der Religion für – über einige grundlegende Regelungen wie Art. 9 EMRK hinausgehende – einheitliche Pauschallösungen im europäischen Rahmen.

¹² BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09 -, juris Rn. 260.