

ANTONIUS LIEDHEGENER

Religionspolitik in Deutschland nach 1989/90.

Eine empirische Analyse aus der Perspektive von Politikwissenschaft und Politikfeldforschung

I. Politikwechsel? Deutschlands neue Religionspolitik im europäischen Kontext

„Das Staat-Kirchen-Verhältnis steh[t] nicht unter Denkmalschutz“ – diese Ansicht äußerte Bundestagspräsident *Norbert Lammert* (CDU) im Oktober 2015 während einer EKD-Veranstaltung.¹ An seiner Aussage ist dreierlei bemerkenswert. Erstens bezieht sie sich nicht auf den ansonsten so vieldiskutierten Islam, sondern auf das Christentum und speziell die Ausgestaltung des Staat-Kirchen-Verhältnisses. In Zeiten, in denen die deutsche Öffentlichkeit mit einem europa- und weltweit agierenden islamistischen Terror und den Verunsicherungen durch eine enorme Zahl von nicht zuletzt überwiegend muslimischen Flüchtlingen ringt, ist schon dieser Fokus bemerkenswert. Zweitens signalisiert die Aussage damit politische Veränderungsmöglichkeiten in einem Feld, das bis vor kurzem Inbegriff von Stabilität im deutschen Verfassungsrecht war: das Verhältnis von Staat und Kirchen.² Und schließlich: Diese Aussage stammt nicht aus der Partei Die Linke oder aus einem bestimmten Teil der SPD oder von den Grünen³, sondern von einem für seine Nähe zu den Kirchen bekannten Spitzenpolitiker der CDU und führenden Vertreter des politischen Katholizismus.

Noch im Jahr 2000 hatte der hochangesehene ehemalige Bundesverfassungsrichter *Ernst-Wolfgang Böckenförde* nahezu die gegenteilige Sicht vertreten und damit den *Common Sense* der Rechtswissenschaft wiedergegeben. Böckenförde schloss eine aktive Religionspolitik des Staates mit Verweis auf die Religionsfreiheit des Grundgesetzes

¹ *Lammert, Norbert*, Debatte um staatliches Geld für Kirchentage überfällig, in: Bericht *Lammert*. Online unter <<http://www.evangelischengagierte.de/inhalte/125811/14-10-2015/lammert-debatte-um-staatliches-geld-fuer-kirchentage-ueberfaellig>>, abgerufen am 28.1.2016. Der Bericht selbst gibt das Eingangszitat in indirekter Rede wieder.

² Vgl. *Hense, Ansgar*, Kirche und Staat in Deutschland, in: Haering, Stephan/Rees, Wilhelm/Schmitz, Heribert (Hg.), *Handbuch des katholischen Kirchenrechts*, 3. vollständig neu bearb. Aufl., Regensburg 2015, 1830-1865 (1833); *Unruh, Peter*, Religionsverfassungsrecht, 3. Aufl., Baden-Baden 2015 (5, 28, 41-44). Vgl. zum Ausgangspunkt vor 1989/90 statt vieler den konzisen älteren Überblick in *Tröder, Jörg*, Art. Staat und Kirche, in: Mickel, Wolfgang (Hg.), *Handlexikon zur Politikwissenschaft*, hg. in Verbindung mit Dietrich Zitzlaff (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung) Bonn 1986, 504-509.

³ Vgl. *Schenker, Frank*, Laizismus- und Säkularismusdebatten in den bundesdeutschen Parteien, in: *Zeitschrift für Politik* 61(2014) H. 2, 209-230.

weitestgehend aus. Allenfalls in Randbereichen wie Denkmalschutz und Bestattungsregelungen sah er noch gewisse politische Gestaltungsspielräume.⁴

In der Politikwissenschaft ist entsprechend der weltpolitischen Umstände seit geraumer Zeit ein neues Interesse am Zusammenhang von Politik und Religion erwacht.⁵ Dazu gehört auch die Frage nach der (besten) politischen Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat und Religionsgemeinschaften.⁶ Recht früh hat eine Reihe von Vertretern des Faches wie *Claus Leggewie*, *Volker von Prittwitz* oder *Ulrich Willems* gefordert, man müsse in Deutschland das alte staatskirchenrechtliche Arrangement verabschieden und zu einer „neuen Religionspolitik“ übergehen.⁷ Eine aktive Religionspolitik solle die zugunsten der beiden Großkirchen seit langem bestehenden und durch die anhaltende Entkirchlichung verschärften Asymmetrien beseitigen und dadurch gleichzeitig die diversen islamischen Gemeinschaften im Rechtsgefüge der Bundesrepublik Deutschland besserstellen. Zentrales Charakteristikum dieser Forderungen ist, dass ihre Protagonisten die Entscheidung dieser Fragen und Konflikte den demokratisch gewählten Parla-

⁴ Vgl. *Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, Notwendigkeit und Grenzen staatlicher Religionspolitik, in: Thierse, Wolfgang (Hg.), *Religion ist keine Privatsache*, Düsseldorf 2000, 173-184.

⁵ Institutionell hat sich dies etwa in der Gründung einer eigenen Zeitschrift mit dem Titel „Politics and Religion“, eines eigenständigen Arbeitskreises zur Thematik in der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW), der American Political Science Association (APSA) und im European Consortium for Political Research (ECPR) sowie neuen Forschungsverbänden wie dem Exzellenzcluster Religion und Politik an der Universität Münster, dem von mehreren namhaften Schweizer Universitäten getragenen Zentrum für Religion, Wirtschaft und Politik (ZRWP) oder der Forschungsplattform Religion and Transformation (RaT) der Universität Wien sowie ersten Professuren mit entsprechenden Denominationen niedergeschlagen. Vgl. als Einstieg in die politikwissenschaftliche Literatur die Beiträge zu den vier Subdisziplinen der Politikwissenschaft in: *Liedhegener, Antonius/Tunger-Zanetti, Andreas/Wirz, Stephan* (Hg.), *Religion – Wirtschaft – Politik. Forschungszugänge zu einem aktuellen transdisziplinären Feld (= Religion – Wirtschaft – Politik, Bd. 1)* Baden-Baden – Zürich 2011, und *Minkenberg, Michael*, Religion als Thema der Politikwissenschaft, in: Graf, Friedrich Wilhelm/Voigt, Friedemann (Hg.), *Religion(en) deuten. Transformation der Religionsforschung*, Berlin – New York 2010, 221-258.

⁶ Vgl. *Stepan, Alfred*, Religion, Democracy, and the „Twin Tolerations“, in: *Journal of Democracy* 11(2000) H. 4, 37-57; *Minkenberg, Michael*, Staat und Kirche in westlichen Demokratien, in: *Minkenberg, Michael/Willems, Ulrich* (Hg.), *Politik und Religion (= PVS-Sonderheft, Bd. 33)* Wiesbaden 2003, 115-138; *Minkenberg, Michael*, Church, State, and the Politics of Citizenship. A Comparative Study of 19 Western Democracies, in: *Haynes, Jeffrey* (Hg.), *Religion and Politics in Europe, the Middle East and North Africa (= Routledge/ECPR Studies in European Political Science)* Abingdon – New York 2010, 23-50; *Joppke, Christian/Torpey, John*, *Legal Integration of Islam. A Transatlantic Comparison*, Cambridge, MS 2013.

⁷ Vgl. *Leggewie, Claus*, Kirche oder Sekte? Muslime in Deutschland und den USA, in: *Minkenberg, Michael/Willems, Ulrich* (Hg.), *Politik und Religion (= PVS-Sonderheft, Bd. 33)* Wiesbaden 2003, 164-183; *Prittwitz, Volker von*, Zivile oder herrschaftliche Religion? Fundamentalismus, Religionsfreiheit und Verantwortung des zivilen Staates, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (2002) B18, 33-38; *Willems, Ulrich*, Religionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1945-1999. Die politische Regulierung der öffentlichen Stellung von Religion und Religionsgemeinschaften, in: *Willems, Ulrich* (Hg.), *Demokratie und Politik in der Bundesrepublik 1949-1999*, Opladen 2001, 137-160; *Willems, Ulrich*, Weltanschaulich neutraler Staat, christlich-abendländische Kultur und Laizismus. Zu Struktur und Konsequenzen aktueller religionspolitischer Konflikte in der Bundesrepublik, in: *Walther, Manfred* (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, 303-328; *Willems, Ulrich*, Status, Privileg und (vermeintlicher) Vorteil. Überlegungen zu den Auswirkungen asymmetrischer religionspolitischer Arrangements auf die politische Rolle von Religionsgemeinschaften und die Durchsetzung religiöser Interessen, in: *Kippenberg, Hans G./Schuppert, Gunnar Volke* (Hg.), *Die verrechtlichte Religion. Der Öffentlichkeitsstatus von Religionsgemeinschaften*, Tübingen 2005, 157-185.

menten und Regierungen zuweisen wollen. Solche Forderungen bedeuten aber im Umkehrschluss eine Abkehr von der seit der Gründung der Bundesrepublik wirksamen *Maxime*, religionspolitische Materien konsequent zu verrechtlichen, d. h. Konflikte um Religion in der Öffentlichkeit vor allem von Gerichten im Rahmen des Grundrechts auf Religionsfreiheit schlichten und entscheiden zu lassen.

Diese Abkehr ist für Deutschland nach 1989/90 – wie im Folgenden zu zeigen ist – zumindest teilweise zu beobachten, und sie ist rechtlich und historisch betrachtet in der Tat neu. Die deutsche Politik sieht sich heute gegenüber den alten wie den neuen Religionsgemeinschaften zunehmend in einer aktiven, gestalterischen Rolle.⁸ Und der Blick über die Grenzen nach Frankreich, Belgien, Österreich oder in die Schweiz zeigt, dass die Bundesrepublik Deutschland damit nicht alleinsteht.⁹

Wie stark und mit welcher Stoßrichtung ist das Feld der Religionspolitik, hier grob definiert als Bereich der staatlichen Einflussnahme auf Kirchen und Religionsgemeinschaften und deren Mitglieder¹⁰, in Deutschland seit 1989/90 aber tatsächlich in Bewegung geraten? Der vorliegende Beitrag beantwortet diese Frage aus der Perspektive der Politikwissenschaft und greift dazu auf das analytische Instrumentarium der Vergleichenden Politikwissenschaft und der Politikfeldanalyse zurück (Abschnitt II.). Im Zentrum steht die empirische Analyse religionspolitischer Entscheidungen in Deutschland (Abschnitt III.) und von Rückkopplungseffekten, die sie vor allem im politischen (Parteien-)Wettbewerb bislang ausgelöst hat. Dabei werden gerade für die jüngste Zeit auch externe Schocks als Einflussfaktor zu berücksichtigen sein (Abschnitt IV.). Im Ergebnis zeigen sich für das Feld der Religionspolitik in Deutschland eine nach wie vor hohe Pfadabhängigkeit und die ambivalente Rolle einer aktiven, auf parlamentarische Mehrheiten gegründeten Religionspolitik (Abschnitt V.).

⁸ Exemplarisch kann man dies auf der Bundesebene an den Koalitionsverträgen der jüngsten Zeit belegen. In ihnen nimmt das Thema Religion nicht nur einen zunehmend breiteren Raum ein, sondern wird auch immer stärker als ein innenpolitisches Handlungsfeld aufgefasst. Vgl. *Liedhegener, Antonius*, „Religionspolitik“ in Deutschland im europäischen Kontext, in: *Zeitschrift für Politik* 61(2014) H. 2, 123-135 (123-125).

⁹ So hat das französische Parlament 2004 ein Verbot aller religiösen Zeichen in der staatlichen Öffentlichkeit verabschiedet. Das Schweizer Stimmvolk hat 2009 mit überraschend großer Mehrheit eine Initiative der rechts-populistischen SVP angenommen, die ein verfassungsrechtliches Verbot des Baus von weiteren Minaretten erzwungen hat (Art. 72, 3 neu, BV). Eine weitere nationale Volksabstimmung über ein sogenanntes Burka-Verbot ist wahrscheinlich. Das belgische Parlament hat im Jahr 2010 in der Form eines „Verhüllungsverbots“ in der Sache ein Verbot des Burka-Tragens in der Öffentlichkeit verabschiedet. Ein ähnliches Verbot hat wenige Monate später Frankreich erlassen. In Italien gilt es indirekt schon länger. Ob in Österreich, Italien, Spanien, Großbritannien, Dänemark, Schweden, den Niederlanden oder Deutschland – überall ist das Reizthema „Burka“ von populistischen Bewegungen und Medien befeuert worden, ohne dass hier allerdings bislang neue politische Entscheidungen auf nationaler Ebene gefallen wären.

¹⁰ Vgl. zur hier nicht weiter zu verfolgenden Problematik einer präzisen Definition *Liedhegener, Antonius*, „Neue Religionspolitik“ in der verfassungsstaatlichen Demokratie? Religionsfreiheit als Schranke und Ziel politischen Entscheidens in religiös-kulturellen Konflikten, in: *Bogner, Daniel/Heimbach-Steins, Marianne* (Hg.), *Freiheit – Gleichheit – Religion. Orientierungen moderner Religionspolitik (= Religion und Politik, Bd. 4) Würzburg 2012*, 111-130 (113-117).

II. Hypothesen und Untersuchungsansatz: Religionspolitik im strukturell-funktionalen Politikmodell

Die veränderte religionspolitische Landschaft wirft schwerwiegende Fragen auf, die es gesellschaftlich wie interdisziplinär zu diskutieren gilt. Ist die eingeforderte „neue Religionspolitik“ eigentlich wünschenswert? Wie müssten ihre Inhalte und Formen ggf. gestaltet werden, um positive Wirkungen für Politik und Gesellschaft erzielen zu können? Das sind offenkundig staatspolitische Grundsatzfragen zum Verhältnis von Politik und Religion. Da diese Fragen Grundrechte betreffen – allen voran das Grundrecht auf Religions-, Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Art. 4 GG –, enthalten sie in rechtlicher und rechtsphilosophischer Hinsicht einen hohen Anteil normativer, mehr oder weniger strittiger Gesichtspunkte. Vor diesem normativen gesellschaftspolitischen Hintergrund setzt die empirische Politikwissenschaft, die hier zu Wort kommen soll, freilich zunächst anders an.¹¹ Sie interessiert sich vor allem für eine intersubjektiv überprüfbare Bestandsaufnahme aktueller Religionspolitik und die Analyse ihrer Ursachen: Welche religionspolitischen Entscheidungen sind bislang getroffen worden? Wie verhalten sie sich zu den bisherigen religionspolitischen Grundsätzen und Traditionen? Welche Interessen werden verfolgt und welche Ursachen sind maßgeblich? Welche Konsequenzen zeichnen sich für Politik und Gesellschaft ab? Im Kern geht es darum, die grundsätzliche Stoßrichtung der aktuell praktizierten staatlichen Religionspolitik in Deutschland herauszuarbeiten.

Gegenwärtig trifft man in der sozialwissenschaftlichen Literatur zusammengefasst auf vier sehr unterschiedliche Behauptungen oder Thesen zu den Grundzügen deutscher Religionspolitik, die zum Teil schon Eingang in die öffentlichen Debatten gefunden haben. Eine erste Position versteht Deutschlands Religionspolitik als ein sinnvolles Instrument, den bestehenden *Status quo* der Kirchen nachhaltig zu verändern und dadurch die Teilsysteme Staat, Religion, Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit zu einem faireren Spielfeld zu machen, das auch von religiösen Minderheiten zu gleichen Bedingungen betreten werden kann. Dies ist die *These von der egalisierenden Wirkung aktiver Religionspolitik*. Nach ihr sollte eine aktive Religionspolitik zugleich die soziale Integration von Minderheiten fördern und damit die gesellschaftliche Integration insgesamt verbessern.¹²

Eine zweite, dem *rational-choice*-Denken entstammende sozialwissenschaftliche These versteht eine aktive Religionspolitik als einen wünschenswerten Weg, den religiösen Markt zu deregulieren. Nach der *Deregulierungsthese* ermöglicht und fördert eine

¹¹ Die folgende Analyse basiert auf meinem laufenden Forschungsschwerpunkt zur Religionspolitik in Deutschland und der Schweiz und speziell auf der dazu von Laura Lots (Luzern) und mir erarbeiteten EDV-Datenbank zu den einschlägigen religionspolitischen Entscheidungen in beiden Ländern. Der vorliegende Beitrag basiert auf der ersten vergleichenden Auswertung und schreibt die Ereignisse und Ergebnisse für Deutschland bis in die jüngste Zeit fort. Vgl. *Liedhegener, Antonius*, Das Feld der „Religionspolitik“ – ein explorativer Vergleich der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz seit 1990, in: *Zeitschrift für Politik* 61(2014) H. 2, 182-208.

¹² Namhafte Vertreter dieser These wurden eingangs bereits zitiert. Vgl. die Literatur in Anm. 5 sowie modifizierend *Willems, Ulrich*, Reformbedarf und Reformfähigkeit der Religionspolitik in Deutschland, in: *Zeitschrift für Politik* 55(2008) 64-83.

aktive Religionspolitik den religiösen Wettbewerb in der Gesellschaft. Durch die Deregulierung und die damit ausgelöste Verbesserung des religiösen Angebots, so die Grundannahme der Markttheorie der Religion, würden die lokalen und gemeinschaftlichen Grundlagen gelebten Glaubens intensiviert und damit Religion allgemein revitalisiert.¹³ Bezogen auf Deutschland würde eine solche Deregulierung auf eine Entflechtung und Reduzierung der Kooperationsbeziehungen des Staates zu den beiden großen Kirchen und eine striktere Trennung von Staat und Religion allgemein hinauslaufen.

Sehr häufig ist drittens die Ansicht zu hören, die Zunahme religionspolitischer Handlungsfelder sei allein der wachsenden Zahl der muslimischen Minderheiten in westlichen Demokratien geschuldet. Die aktuelle Religionspolitik ist nach dieser dritten, recht verbreiteten These im Kern zuerst und vor allem *Islam-Politik*. Vertreter dieser Position möchten diesen Fokus auch so benannt wissen.¹⁴

Im Gegensatz dazu führen andere wie etwa der bekannte Philosoph *Hermann Lübbe* die Zunahme der Religionspolitik nicht auf den Islam, sondern vielmehr auf den Säkularisierungsprozess westlicher Gesellschaften allgemein und auf den damit einhergehenden sozialen Bedeutungsverlust der Kirchen zurück. Hieraus resultiere ein selbstläufiger, im Prinzip apolitischer rechtlicher Anpassungsbedarf. Diese Sicht ist offenkundig eine Variante der klassischen *Säkularisierungsthese*. Für die Religionspolitik der Gegenwart weist diese These insbesondere die Möglichkeit bzw. Annahme zurück, dass es heute noch aktive politische Interessengruppen bzw. Parteien gibt, die im Sinne eines weltanschaulich kämpferischen Säkularismus für weitreichende religionspolitische Änderungen und eine Delegitimierung kirchlicher Ansprüche eintreten.¹⁵

¹³ Vgl. *Chaves, Mark/Cann, David E.*, Regulation, Pluralism, and Religious Market Structure. Explaining Religion's Vitality, in: *Rationality and Society* 4(1992) 272-290; *Traunmüller, Richard*, Segen oder Fluch? Zum Einfluss von Staat-Kirche-Beziehungen auf die Vitalität religiöser Zivilgesellschaften, in: *Liedhegener, Antonius/Werkner, Ines-Jacqueline* (Hg.), *Religion zwischen Zivilgesellschaft und politischem System. Befunde – Positionen – Perspektiven (= Politik und Religion)* Wiesbaden 2011, 138-161. Überblick u. a. zur Markttheorie der Religion mit weiterer Literatur in: *Pollack, Detlef/Müller, Olaf/Pickel, Gert*, Church and Religion in the Enlarged Europe: Analyses of the Social Significance of Religion in East and West, in: *Pollack, Detlef/Müller, Olaf/Pickel, Gert* (Hg.), *Social Significance of Religion in the Enlarged Europe. Secularization, Individualization and Pluralization*, Farnham – Burlington, VT 2012, 1-26.

¹⁴ Vgl. *Bader, Veit* (Hg.), Special Issue: Governing Islam in Western Europe. Essays on Governance of Religious Diversity, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 33(2007) H. 6; *Meyer, Hendrik/Schubert, Klaus* (Hg.), *Politik und Islam*, Wiesbaden 2011; *de Nève, Dorothee*, Islamophobie in Deutschland und Europa, in: *Pickel, Gert/Hidalgo, Oliver* (Hg.), *Religion und Politik im vereinigten Deutschland. Was bleibt von der Rückkehr des Religiösen? (= Politik und Religion)* Wiesbaden 2013, 195-220; *Fülling, Hanna*, Religion in der deutschen Islampolitik – erörtert am Beispiel der Deutschen Islamkonferenz, in: *Liedhegener, Antonius/Pickel, Gert* (Hg.), *Religionspolitik und Politik der Religionen in Deutschland. Fallstudien und Vergleiche (= Politik und Religion)* Wiesbaden 2016, 255-276; *Ziegler, Janine*, 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. *Lübbe, Hermann*, Freiheit und Pluralisierung der Religion. Kulturelle und rechtspolitische Konsequenzen, in: *Abmeier, Karlies/Borchard, Michael/Riemenschneider, Matthias* (Hg.), *Religion im öffentlichen Raum (= Religion – Staat – Gesellschaft, Bd. 1)* Paderborn 2013, 41-58 (41-42); *Cavuldak, Ahmet*, Die Legitimität der hinkenden Trennung von Staat und Kirche in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Pickel, Gert/Hidalgo, Oliver* (Hg.), *Religion und Politik im vereinigten Deutschland. Was bleibt von der Rückkehr des Religiösen? (= Politik und Religion)* Wiesbaden 2013, 307-335.

Wie stichhaltig sind diese vier geläufigen Behauptungen bzw. Erklärungen zu Zielen und Ursachen der neuen Religionspolitik, wenn man sie mit Fällen realer Religionspolitik konfrontiert? Genau dies soll im Folgenden geschehen. Sozialwissenschaftlich kann dies nicht ohne theoretische Vorklärungen erfolgen. Den theoretischen Ausgangspunkt für die empirische Analyse deutscher Religionspolitik liefern die vergleichende politikwissenschaftliche Analyse politischer Systeme und insbesondere die Subdisziplin der Politikfeldanalyse.¹⁶ Die Erforschung von Politiken und Politikfeldern stellt die Politikwissenschaft ganz allgemein vor komplexe methodische Anforderungen. Für die meisten Politiken sind die zu berücksichtigenden Details und Variablen zahlreich, die generalisierbaren Aussagen bleiben am Ende aber meist spärlich.¹⁷ Der folgende Untersuchungsansatz nutzt das klassische systemtheoretische Politikmodell der Vergleichenden Politikwissenschaft und setzt es als eine Heuristik zur Analyse konkreter Fälle und Politiken ein.¹⁸ Dieses Politikmodell definiert Politik im Kern als einen anhaltenden Entscheidungsprozess, der eine kreislaufförmige Grundstruktur aufweist. In diesem iterativen Prozess werden gesellschaftliche Interessen durch geeignete, d. h. demokratisch legitimierte politische und rechtliche Verfahren in für alle verbindliche Entscheidungen über die Verteilung materieller und immaterieller Güter umgewandelt. Diese Entscheidungen werden dann in den verschiedenen staatlichen und administrativen Bereichen mehr oder weniger gut umgesetzt, was unter Umständen dazu führt, dass aus der gesellschaftlichen Umwelt des politischen Systems erneut politische Interessen artikuliert werden, denen sich das politische Entscheidungszentrum, also Parteien, Parlament und Regierung, in aller Regel nicht entziehen können. Dies wird als Rückkopplungsschleife bezeichnet; die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung beginnt erneut.¹⁹ Häufig entstehen so in einzelnen Politikfeldern wiederholt auftretende und daher langfristig stabile Muster und Verfahren der Regulierung, sogenannte historische Pfadab-

¹⁶ Vgl. *Peters, B. Guy*, *Advanced Introduction to Public Policy* (= Elgar Advanced Introductions) Cheltenham – Northampton, MA 2015.

¹⁷ Vgl. *Heinelt, Hubert*, Politikfelder. Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied?, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0* (= Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft) 2. vollst. überarb. und erw. Aufl., München 2009, 115-130 (120-125); *Braun, Dietmar/Giraud, Olivier*, Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0* (= Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft) 2. vollst. überarb. und erw. Aufl., München 2009, 159-186.

¹⁸ Vgl. *Easton, David*, *A Systems Analysis of Political Life*, 2. Aufl., Chicago 1979; *Almond, Gabriel A./Powell, G. Bingham*, *Comparative Politics. System, Process, and Policy*, 2. überarb. Aufl., Boston – Toronto 1978; *Fuhse, Jan*, *Theorien des politischen Systems*. David Easton und Niklas Luhmann. Eine Einführung (= Studienbücher Politische Theorie und Ideengeschichte) Wiesbaden 2005.

¹⁹ Vgl. die schematische Darstellung des Modells und die Erläuterungen zur Anwendbarkeit im Forschungsfeld von Politik und Religion in *Liedhegener, Antonius*, Macht und Einfluss von Religionen. Theoretische Grundlagen und empirische Befunde der politischen Systemlehre und politischen Kulturforschung, in: Liedhegener, Antonius/Tunger-Zanetti, Andreas/Wirz, Stephan (Hg.), *Religion – Wirtschaft – Politik. Forschungszugänge zu einem aktuellen transdisziplinären Feld* (= Religion – Wirtschaft – Politik, Bd. 1) Baden-Baden – Zürich 2011, 241-273 (244-247).

hängigkeiten, die dann ihrerseits nachfolgende politische Entscheidungen vorstrukturieren.²⁰ Das systemtheoretische Modell sieht aber auch Einflüsse und Wirkungen aus der Systemumwelt allgemein vor. Insbesondere schockartig auftretende externe Einflüsse vermögen Politikwechsel zu erzwingen bzw. zu erklären.

Im Einzelnen wird auf drei Theoriebauteile dieses allgemeinen Modells zurückgegriffen: Erstens seine vier allgemeinen Politikfunktionen, zweitens die beschriebene Fokussierung von Politik auf die eigentliche politische Entscheidung und drittens die Betonung der Wichtigkeit von Rückkopplungen bzw. Feedbacks für den politischen Prozess und die Formulierung von Politiken.²¹

Die vier grundlegenden Politikfunktionen bedürfen einer Erläuterung. Das strukturell-funktionale Politikmodell, wie es *David Easton*, *Gabriel Almond* und *Bingham Powell* formuliert haben, kennt auf der Output-Seite genau vier Funktionen bzw. Typen von Politiken.²² Dies sind:

- Erstens die *extraktive Funktion*, d. h. Politiken, die darauf gerichtet sind, die nötigen Ressourcen für das politische System zu generieren, klassisch also die Steuerpolitik, die dem Grundsatz nach ja auch die steuerliche Behandlung von Religionsgemeinschaften beinhaltet.
- Zweitens die *distributive Funktion*, d. h. Politiken, die die vorhandene Güter- und Einkommensverteilung einer Gesellschaft verändern, etwa durch die Sozialpolitik und ihre Instrumente oder im Feld der Religion durch Kirchensteuern, Staatszuschüsse oder andere, meist monetäre vertragliche Leistungen.
- Drittens die *regulative Funktion*, d. h. Politiken, in denen Rechte und Pflichten der Herrschaftsunterworfenen statuiert werden, um dadurch die Erwartungen und Verhaltensweisen der Bevölkerung zu beeinflussen, etwa durch das Strafrecht oder das Religionsrecht.
- Und schließlich viertens die *symbolische Funktion* von Politiken, d. h. Formen nahezu kostenneutraler Politiken, mit denen politische Akteure, soziale Gruppen oder auch religiöse Gemeinschaften und deren Einstellungen und Praktiken von der staatlichen Politik in der Öffentlichkeit als legitim und wünschenswert anerkannt werden, aber ebenso auch als nicht erwünscht bezeichnet und damit stigmatisiert oder tabuisiert werden können. In religionspolitischer Hinsicht stehen bei symbolischer Politik oft der öffentliche Umgang mit religiösen Zeichen und Fragen der Anerkennung von kollektiven religiösen Identitäten im Mittelpunkt. Beides kann emotional sehr stark aufgeladen sein und spielt oft für die politische Mobilisierung etwa in Wahlkämpfen

²⁰ Vgl. *Gerschewski, Johannes*, Pfadabhängigkeit in der Vergleichenden Politikwissenschaft, in: Lauth, Hans-Joachim/Kneuer, Marianne/Pickel, Gert (Hg.), *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft*, Wiesbaden 2016 (i.D./pdf als DOI 10.1007/978-3-658-02993-7_18-1).

²¹ Das in der Alltagssprache ungebräuchliche Wort „Politiken“ geht auf die in der Politikwissenschaft geläufige Eindeutschung des englischen Begriffs „policy“ zurück und bezeichnet die inhaltlich-programmatische Dimension von Politik, d. h. etwa Verfassungsbestimmungen und Gesetze, aber auch Gesetzesvorschläge oder Parteiprogramme u. ä. Davon analytisch unterschieden werden die Dimension der politischen Prozesse und Entscheidungsfindung („politics“) und die Dimension der politischen Strukturen und gesellschaftlichen Handlungs Voraussetzungen („polity“). Vgl. etwa *Rohe, Karl*, *Politik. Begriffe und Wirklichkeiten. Eine Einführung in das politische Denken*, 2. völlig überarb. und erw. Aufl., Stuttgart – Berlin – Köln 1994 (61-81).

²² Vgl. *Almond/Powell*, *Comparative Politics*, 283-321.

eine wichtige Rolle. Symbolische Politik im hier dargelegten Sinne ist politisch also alles andere als irrelevant.²³

Selbstverständlich treten diese vier Typen von Politiken in der Praxis oft in Kombinationen auf und es gibt in ihrer Folge intendierte wie nicht-intendierte Effekte. Diese Typologie ist im vorliegenden Zusammenhang sehr hilfreich, denn alle vier Politiktypen können auch auf die politische Gestaltung der Verhältnisse von Religion und Religionsgemeinschaften angewendet werden. Die an sich historisch-kontingenten politischen Entscheidungen lassen sich dann nach ihrer jeweiligen Politikfunktion einteilen und ordnen.

Im Zentrum des strukturell-funktionalen Politikmodells steht die politische Entscheidung. Im Blick auf das Ergebnis politischer Entscheidungsprozesse interessiert daher stets auch die Frage nach dem Wie der Entscheidungsfindung. Konzeptionell lassen sich drei Entscheidungsmodi im Rahmen des politischen Systems unterscheiden, die auch religionspolitisch einschlägig sind. Erstens Entscheidung durch demokratische Mehrheitsentscheide: Mit dem Rückgriff auf genuin demokratisch-politische Entscheidungsverfahren werden in liberalen Demokratien die Mehrheitsregel und damit die Logik der Konkurrenz um Stimmen und Mehrheiten im (partei-)politischen Wettbewerb bestimmend. Das gilt auch für die Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat und Religionen durch Mehrheitsentscheide. Religion wird ein politisierbarer bzw. politisierter Gegenstand, der dem Parteienwettbewerb unterliegt. Zweitens Entscheidung durch deliberative, auf einen Konsens von Beteiligten und Betroffenen zielende Entscheidungsverfahren: Bei diesem Verfahren der Entscheidungsfindung werden möglichst alle gesellschaftlich relevanten Akteure mehr oder weniger gleichrangig eingebunden und deren Interessen im Ergebnis berücksichtigt. In der Religionspolitik bedeutet dieser Modus des Entscheidens, dass vor allem religiöse Minderheiten aktiv eingebunden werden und diesen ggf. sogar ein Veto-Recht eingeräumt wird. Drittens Entscheidung durch Jurisdiktion: Die Entscheidung von religionspolitischen Streitfällen auf dem Rechtsweg unterwirft die streitenden Parteien dem idealerweise unparteiischen richterlichen Urteil. Nach 1945/49 war es vor allem das nationale wie internationale Gerichtswesen, das die notwendigen Entscheidungen und Anpassungen des Religionsrechts vornahm. Politische Konflikte um Religion wurden im Rahmen des Grundrechtsschutzes und bestehender Gesetze verrechtlicht, staatliche Verwaltungen setzten entsprechende Entscheidungen.

²³ Dieser Begriff unterscheidet sich also grundlegend von der mittlerweile gängigen Wendung „symbolische Politik“ in der politischen Alltagssprache, in der damit vor allem in den Medien der angebliche oder tatsächliche Sachverhalt gemeint ist, dass der Öffentlichkeit politisches Handeln nur vorgespielt werde, etwa weil der strittige Punkt sich politisch eigentlich gar nicht beeinflussen lasse oder nicht verändert werden solle. In politikwissenschaftlicher Sicht geht es in solchen Konstellationen oft um Phänomene von politischem Nicht-entscheiden.

III. Politikergebnisse: deutsche Religionspolitik nach Politiktypen

Wie sehen nun die religionspolitischen Entscheide Deutschlands seit 1989/90 in Bezug auf die vier Politiktypen aus? Und welche Entscheidungsregeln – Mehrheitsregel, Konsensverfahren, Gerichtsentscheid – lassen sich in ihnen ausmachen?

Ein erstes grundlegendes Ergebnis der auf die EDV-Datenbank gestützten Analyse zentraler religionspolitischer Entscheide ist, dass es in Deutschland keine religionspolitische Entscheidung gegeben hat, die darauf abgezielt hätte, von den Religionsgemeinschaften direkt finanzielle Mittel für das politische System zu generieren. Das mag zunächst nicht weiter überraschen, aber weltweit gibt es eine ganze Reihe von Staaten, die *extraktive Religionspolitiken* verfolgen, etwa in dem sie religiöse Minderheiten für staatliche Duldung und staatlichen Schutz zusätzliche Steuern und Abgaben auferlegen und sie damit für die Staatsfinanzierung nutzen.²⁴

Distributive Politiken betreffen die Mittelzuteilung an Religionsgemeinschaften. Solche distributiven Politiken werden auch in Deutschland eingesetzt (Tab. 1). Diese eher seltenen Politikentscheidungen werden – so der zweite grundlegende Befund – in der Regel dazu benutzt, den bestehenden *Status quo* der Kooperation von Staat und etablierten Kirchen zu stützen oder zu erweitern. Im Umkehrschluss gilt, dass religiöse Minderheiten von distributiven Politiken der staatlichen Seite in der Regel nicht profitieren.

Tab. 1:
Extraktion und Distribution: Kirchensteuer und finanzielle Leistungen für Religionen im Leistungsstaat in Deutschland seit 1989/90

-
- 1993-2003: Konkordate und Kirchenverträge in den neuen Bundesländern
 - 2003/2011: Staatsvertrag mit dem Zentralrat der Juden in Deutschland
 - 2008: Kirchensteuer wird per Gesetz im Rahmen der Neuregelung der Kapitalertragssteuer auf letztere ausgedehnt
 - 2012: Bundesverwaltungsgerichtsurteil hält Verbindung zwischen Kirchensteuer und Kirchenmitgliedschaft aufrecht
-

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Datensammlung Religionspolitik A.L.

Hervorstechende distributive Entscheide sind die Reorganisation der Staat-Kirchen-Beziehungen nach 1990 in den fünf neuen Bundesländern. Damals wurde in aller Regel eine weitestgehend analoge Rechtslage zu dem nach 1945/49 in den westlichen Bundesländern etablierten Normengefüge der kooperativen Trennung geschaffen. In dieser Rubrik findet sich aber auch der Staatsvertrag der Bundesregierung mit dem Zentralrat der Juden von 2002 wieder.²⁵ Durch diesen Vertrag sind u.a. Staatszuschüsse für die seit 1990 in Deutschland vor allem durch Zuzug wieder wachsenden jüdischen Gemeinden

²⁴ Vgl. Fox, Jonathan, *An Introduction to Religion and Politics. Theory and Practice* (= Routledge Studies and Politics) Oxon – New York 2013 (177-210).

²⁵ Vgl. BMI, *Förderung der Jüdischen Gemeinschaft und der christlich-jüdischen Zusammenarbeit*, Berlin 2008. Online unter <<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/PolitikGesellschaft/KircheReligion/JuedischeGemeinschaft.html>>, abgerufen am 5.3.2014.

gewährt worden. Diese gesamtstaatliche Regelung der finanziellen Unterstützung der jüdischen Gemeinschaften stellt die prominente Ausnahme von der genannten Regel der Orientierung distributiver Politik an den beiden Großkirchen dar.

Der strukturkonservative Zug staatlicher distributiver Religionspolitik zeigt sich insbesondere bei der Kirchensteuer. Trotz anhaltender, phasenweise sogar recht massiver öffentlicher Kritik an ihr²⁶ sind bislang keine negativen Änderungen eingetreten oder in Sicht. Das entspricht dem politischen Willen aller Bundesregierungen seit 1990. Die eingespielte Kooperation mit den beiden als Körperschaften des öffentlichen Rechts verfassten Großkirchen war und ist sozusagen die politisch gewollte und geförderte Standardvoreinstellung im Verhältnis von Staat und Religion in Deutschland.

Tab. 2:
**Symbolische Politik: Gottesbezug, öffentliche religiöse Zeichen,
religiöse Feiertage, öffentliche Rede, Formen symbolischer Anerkennung
in Deutschland seit 1989/90**

-
- 1992-1994: „Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen“ (GG Präambel) – Novellierung des GG verwirft den Antrag von B90/Die Grünen auf Streichung
 - 1992 und 1993: Aufnahme eines Gottesbezugs in neue ostdeutsche Landesverfassungen in Sachsen-Anhalt und Thüringen
 - 1996-98: „Sekten“-Enquete des Deutschen Bundestags
 - 2003-04: die Bundesregierung aus SPD und B90/G tritt erfolglos für einen Gottesbezug im Entwurf der EU-Verfassung ein
 - 2010: „Der Islam gehört zu Deutschland“ – Rede des Bundespräsidenten Christian Wulff zu 20 Jahre deutsche Einheit
 - 2012/13: Staatsverträge mit Muslimen und Aleviten in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen
 - 2013: Beginn der Verhandlungen zu einem Staatsvertrag mit muslimischen Verbänden in Niedersachsen
 - 2014: Berlin prüft den Abschluss eines Staatsvertrags mit muslimischen Verbänden
 - 2014: Ablehnung eines Gottesbezugs für die neue Landesverfassung in Niedersachsen
-

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Datensammlung Religionspolitik A.L.

In der Religionspolitik Deutschlands seit 1989 ist eine Reihe prominenter Fälle von *symbolischer Religionspolitik* zu verzeichnen (Tab. 2). Mit ihr hat die staatliche Seite die Wertschätzung und gesellschaftliche Anerkennung von Religionen zum Ausdruck gebracht. Schon zu Beginn der 1990er Jahre wurde die symbolische Bezugnahme der politischen Gemeinschaft auf ihre christlichen Wurzeln im Zuge der Revision des Grundgesetzes für das geeinte Deutschland kontrovers diskutiert. Am Ende der Anpassung des Grundgesetzes in den Jahren von 1992 bis 1994 stand – anders als dann rund

²⁶ Vgl. *Frerk, Carsten*, Violettbuch Kirchenfinanzen. Wie der Staat die Kirchen finanziert, Aschaffenburg 2010; *Müller, Eva*, Gott hat hohe Nebenkosten. Wer wirklich für die Kirchen zahlt, Köln 2013.

ein Jahrzehnt später in der Verfassungsdiskussion auf der EU-Ebene – die Entscheidung, an der überlieferten Formulierung der Präambel einschließlich der glückhaften Formel „Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen“ festzuhalten. Das Grundgesetz enthält, wie eine ganze Reihe alter und neuer Landesverfassungen, also weiterhin einen Gottesbezug.²⁷

Auffallend ist, dass in jüngerer Zeit Akte einer anerkennenden symbolischen Religionspolitik auch auf religiöse Minderheiten und hier speziell muslimische Gemeinschaften ausgeweitet worden sind. In den Stadtstaaten Hamburg und Bremen, in denen traditionell ein vom Rest der westdeutschen Flächenstaaten abweichendes Religionsrecht gilt (festgehalten in der sogenannten Bremer-Klausel, Art. 141 GG), unterzeichnete die jeweilige Landesregierung mit einer Reihe von muslimischen Verbänden 2012 bzw. 2014 einen Vertrag, dessen Kern seitens des Staates die positive Würdigung der muslimischen Vertragspartner und seitens der muslimischen Verbände das Bekenntnis zur deutschen Rechtsordnung ist. Finanzielle Verbindlichkeiten oder andere Privilegien sind mit diesen Verträgen, die nicht mit Staatskirchenverträgen gleichgesetzt werden dürfen, nicht verbunden.²⁸ In der Folge wollte das rot-grün geführte Niedersachsen als erster bundesdeutscher Flächenstaat einen ganz ähnlichen Vertrag abschließen. Der zeitweilig als so gut wie unterschriftsreif gehandelte Vertragsentwurf wurde aber bis heute nicht zur Entscheidung gebracht. Darauf ist noch zurückzukommen.²⁹

Die berühmte, 2010 anlässlich des 10. Jahrestages der deutschen Einheit gehaltene Rede des damaligen Bundespräsidenten *Christian Wulff* ist ein weiteres, herausragendes Beispiel symbolischer Religionspolitik.³⁰ Seine Feststellung „der Islam gehört inzwischen auch zu Deutschland“ hat Geschichte geschrieben. Sie ist zwar nach wie vor in Teilen der Gesellschaft strittig – was die AfD im Bundestagswahlkampf 2017 zu nutzen sucht –; sie bedeutete und bedeutet aber nicht weniger als eine öffentliche Form der Anerkennung der muslimischen Gläubigen und ihrer religiösen Organisationen als Teil der deutschen Gesellschaft und ihrer politischen Gemeinschaft. Unter den etablierten, im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien ist diese Aussage mittlerweile weithin akzeptiert. Den öffentlichen Beweis dafür lieferte im Januar 2015 die nach den Anschlägen von Paris durch muslimische Verbände initiierte und organisierte Mahnwache vor dem Brandenburger Tor.³¹ Die Spitzen des deutschen Staates waren *in persona* vertreten.

²⁷ Vgl. *Weinholt, Werner*, Gott in der Verfassung. Studie in Präambeltexten der deutschen Verfassungstexte des Grundgesetzes und der Länderverfassung seit 1945, Frankfurt a. M. 2001.

²⁸ Vgl. zum Hintergrund und mit abwägenden Überlegungen zu diesem Instrument der Religionspolitik *Hense, Ansgar*, Staatliche Verträge mit muslimischen Akteuren – ein längerer, religionsverfassungsrechtlicher Zwischenruf zur Lage, in: *Thümmler, Björn* (Hg.), Wofür braucht Niedersachsen einen Vertrag mit muslimischen Verbänden?, *Vechta* 2016, 187-345.

²⁹ Vgl. zu den Gründen unten Abschnitt IV.

³⁰ Vgl. *Wulff, Christian*, Vielfalt schätzen – Zusammenhalt fördern. Rede von Bundespräsident *Christian Wulff* zum 20. Jahrestag der Deutschen Einheit am 3. Oktober 2010 in Bremen, 6. Online unter <www.bundespraesident.de>, abgerufen am 30.1.2013.

³¹ Vgl. *Liedhegener, Antonius*, Islamischer Glaube, Religionspolitik und das „Wir“ der Bundesrepublik Deutschland. Ein Essay in Würdigung der Mahnwache vom 13. Januar 2015 am Brandenburger Tor, in: *Liedhegener, Antonius/Pickel, Gert* (Hg.), *Religionspolitik und Politik der Religionen in Deutschland. Fallstudien und Vergleiche (= Politik und Religion)* Wiesbaden 2016, 329-335.

Bundespräsident *Joachim Gauck* zitierte in seiner Rede den ebenfalls anwesenden ehemaligen Bundespräsidenten *Christian Wulff* ausdrücklich.

Die Beispiele symbolischer Religionspolitik belegen: Das Bemühen, die muslimische Minderheit und ihre verschiedenen Richtungen und Organisationen in das kooperative Verhältnis des deutschen Staats zu den übrigen Religionsgemeinschaften und insbesondere den beiden großen Kirchen einzubinden, ist mittlerweile anhaltend und ernsthaft.

Tab. 3:
Regulierung: verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Bestimmungen zu religiösem Verhalten, religiösen Symbolen und religiöser Bildung in Deutschland seit 1989/90

-
- 1995: „Kruzifix-Beschluss“ des BVerfG erklärt Schulkreuze in den öffentlichen Schulen Bayerns für verfassungswidrig
 - 1992/1996-2002: Einführung des Faches LER im Land Brandenburg (Landesregierung und BVerfG)
 - 1997: Urteil des BVerfG erteilt den Zeugen Jehovas den Körperschaftsstatus nach Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137,5 WRV
 - 2001: Aufhebung des Religionsprivilegs im Vereinsrecht durch den Deutschen Bundestag
 - 2002: Urteil des BVerfG zum rituellen Schächten
 - 2004-2006: mehrere Länderparlamente verbieten das „Kopftuch“ für muslimische Lehrerinnen (Berlin erlässt ein Verbot aller religiöser Zeichen im öffentlichen Dienst)
 - 2006: Einsetzung der „Deutschen Islam Konferenz (DIK)“ durch die Bundesregierung
 - (2007/09: *Lissabonvertrag schafft mit seinem „Kirchenartikel“ Religionsrecht auf EU-Ebene und schützt nationalstaatliche Arrangements*)
 - (2009: *erstes, nicht rechtskräftiges Kruzifix-Urteil des EGMR im Fall Italiens*)
 - (2011: *zweites Kruzifix-Urteil des EGMR im Fall Italiens erlaubt Kreuze in Schulzimmern*)
 - 2011/2012: Einführung des Faches Islamische Theologie an den Universitäten Tübingen, Osnabrück/Münster und Frankfurt/Gießen/Nürnberg-Erlangen
 - 2012: Verbot ritueller Beschneidung von Jungen durch das Kölner Landgericht
 - 2012: Beschluss des Deutschen Bundestages zur gesetzlichen Neuregelung der Erlaubtheit ritueller Beschneidungen
 - 2012/13: Einführung des Faches „Islamischer Religionsunterricht“ nach Art. 7,3 GG in NRW durch Beschluss des Landtags
 - (2013: *drei Urteile zu religiösem Schmuck am Arbeitsplatz in GB durch den EGMR*)
 - 2015: das BVerfG setzt das Kopftuchverbot in NRW als verfassungswidrig außer Kraft und hebt damit auch ähnlich diskriminierende landesrechtliche Kopftuchverbote für muslimische Lehrerinnen der Jahre 2004-2006 auf
-

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Datensammlung Religionspolitik A.L.

Der häufigste Typ von Religionspolitik ist die *regulative Religionspolitik* (Tab. 3). Dies ist der dritte Kernbefund der Analyse. Angesichts der allgemeinen Bedeutung staatlicher Regulierung in modernen Gesellschaften ist auch dies kein gänzlich überraschender Befund. Höchst interessant ist aber, worauf sich dieser häufigste Typ von Religionspolitik konkret richtet, wie Entscheidungen zustande kommen und welche Religionsgemeinschaften betroffen sind.

Ein guter Teil der regulativen Religionspolitik bezieht sich in Deutschland auf das Christentum und die großen christlichen Kirchen. Prominente religionspolitische Entscheidungen zeigen einen Bezug auf das Christentum bzw. mit ihm verbundene Streitfragen: Zu nennen sind der hochkontroverse Kruzifix-Entscheid des Bundesverfassungsgerichts von 1995, die lange Kontroverse um das Fach LER – Lebenskunde, Ethik, Religion – im Land Brandenburg (1992/96-2002) und die beinahe endlose Geschichte der öffentlich-rechtlichen Anerkennung der Zeugen Jehovas als Körperschaft des öffentlichen Rechts (nach Art. 140 GG in Verbindung mit WRV Art. 137,5).³²

Regulative Politiken waren aber auch speziell auf Muslime und hier besonders muslimische Frauen gerichtet. Nach einem unglücklichen Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Präzedenzfall von Frau *Fereshta Ludin* verboten zwischen 2004 und 2006 fast alle westlichen Bundesländer muslimischen Frauen das Tragen des religiös motivierten Schleiers im Rahmen einer Tätigkeit als Lehrkraft an öffentlichen Schulen. Davon abweichende Gesetze schufen die Länder Hessen und Berlin: In Hessen galt das Verbot des muslimischen Kopftuchs in allen staatlichen Dienststellen. In Berlin wurde ein generelles gesetzliches Verbot religiöser Zeichen für die Mitarbeiter staatlicher Einrichtungen verabschiedet. Der Stadtstaat Berlin hat daher als einziges Bundesland eine laizistische Regelung für das Tragen religiöser Zeichen getroffen.³³

In jüngerer Zeit fielen regulative Entscheidungen der Politik für muslimische Minderheiten günstiger aus. In einer gemeinsamen Anstrengung von Bund und Ländern wurden an mehreren deutschen Universitäten islamisch-theologische Studiengänge eingerichtet. Darüber hinaus wurde in Nordrhein-Westfalen mit dem Schuljahr 2012/13 zum ersten Mal in Deutschland islamischer Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach nach Art. 7 Abs. 3 GG an öffentlichen Schulen eingeführt. Der mittlerweile recht breite politische Konsens der etablierten Parteien, größere religiöse Minderheiten und insbesondere muslimische Gemeinschaften in das bestehende kooperative Verhältnis von Staat und Kirchen einzubeziehen, wurde auch sichtbar, als der Deutsche Bundestag 2012 die religiös begründete, rituelle Beschneidung von Knaben ausdrücklich legalisierte und

³² Vgl. *Maier, Hans* (Hg.), *Das Kreuz im Widerspruch: Der Kruzifix-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts in der Kontroverse* (= *Quaestiones disputatae* 162) Freiburg i. Br. 1996; *Ramb, Martin W.*, *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*, Frankfurt a. M. 1998; *Weber, Hermann*, *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(2013) H. 1, 119-146.

³³ Vgl. *Liedhegener, Antonius*, *Religionsfreiheit und die neue Religionspolitik. Mehrheitsentscheide und ihre Grenzen in der bundesdeutschen Demokratie*, in: *Zeitschrift für Politik* 55(2008) 84-107.

damit einem anderslautenden Gerichtsurteil des Kölner Landgerichts den Boden entzog. Auf den neuen integrationsförderlichen Grundton der Religionspolitik schwenkte 2015 auch das Bundesverfassungsgericht ein, als es in einem erneuten Rechtsstreit um die muslimische Kopfbedeckung im Land NRW für Lehrerinnen die Geltung des Gleichheitsgrundsatzes betonte und entschied, dass das Tragen des muslimischen Schleiers im Landesrecht nicht exklusiv verboten werden könne. Die Folgewirkungen dieses Urteils betreffen alle landesrechtlichen Regelungen, die auf eine Ungleichbehandlung religiöser Symbole hinauslaufen. Rund ein Jahrzehnt nach seinem ersten Urteil zum islamischen Schleier hat das Bundesverfassungsgericht somit die politischen bzw. gesetzgeberischen Folgen des damaligen Urteils weitestgehend korrigiert.

IV. Feedbacks und externe Schocks: Religionspolitiken und die politische Mobilisierung von Parteien, Bewegungen und religiösen Gemeinschaften

Von der zunehmenden Religionspolitik mit ihren verschiedenen Typen und Entscheidungsweisen gehen nicht nur in Deutschland ganz erhebliche Rückwirkungen auf das politische System und seine Akteure sowie die Gesellschaft insgesamt aus (Tab. 4). Dabei werden die nationalen Politiken in einem erheblichen Maße auch von internationalen Umständen und Ereignissen überlagert bzw. beeinflusst. So berufen sich die Befürworter eines Burka-Verbots für Deutschland auf entsprechende Verbote anderer Länder und besonders auch auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom Sommer 2014, in dem es dem französischen Verhüllungsverbot bescheinigt, mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar zu sein.

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

-
- 2006: Bundesregierung beschließt die Einsetzung der „Deutschen Islam Konferenz (DIK)“
 - (2006: Fund zweier Kofferbomben im Kölner Hauptbahnhof)
 - (2007: Enttarnung und damit Verhinderung von Terroranschlägen der islamistischen „Sauerlandgruppe“)
 - 2007: Gründung von „pro NRW“
 - 2010: „Sarrazin-Debatte“
 - (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; das kurzlebige Phänomen der Piratenpartei zeigt laizistische Tendenzen

(wird fortgesetzt)

(Fortsetzung Tab. 4)

- (2013: Vereitelter islamistischer Mordanschlag auf „pro NRW“-Chef)
- 2014/2015: Pegida mobilisiert erfolgreich anti-muslimische Proteste (zunehmende Radikalisierung in salafistischen bzw. islamistischen Kreisen)
- 2015: Mahnwache am Brandenburger Tor mit einer Rede des damaligen Bundespräsidenten J. Gauck nach den Terroranschlägen von Paris im Januar, organisiert vom Zentralrat der Muslime in Deutschland (ZMD) und der Türkischen Gemeinde Berlin
- 2015: Volksinitiative „Für Gott in Schleswig-Holstein“
- 2015: Gründung der Deutschen Gesellschaft für Islamisch-Theologische Studien
- (2016: erstmals islamistische Terroranschläge mit Toten und Verletzten in Ansbach, in der Nähe von Würzburg und in Berlin)
- 2016: anfangs beachtliche Landtagswahlerfolge der anti-islamischen AfD

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Datensammlung Religionspolitik A.L.

Im Hinblick auf die Rückwirkungen bzw. Rückkopplungen deutscher Religionspolitik ist aber vor allem die Tatsache hervorzuheben, dass die aktive politische Gestaltung von Religion allgemein und des Islam im Besonderen mittlerweile selbst zur Ursache für neue, starke politische Mobilisierungsschübe geworden ist. Diese politische Mobilisierung ist in ihrer Ausrichtung freilich je nach Akteur unterschiedlich. Zudem hat sie unterschiedliche Ebenen des politischen Systems und verschiedene Segmente der Gesellschaft erreicht.

Zunächst erfuhren die diversen muslimischen Minderheiten durch ihre Auseinandersetzung mit den etablierten politischen Parteien und ihrer Religions- und Integrationspolitik eine vorher ungekannte politische Mobilisierung. Speziell die *Deutsche Islamkonferenz*, die 2006 als Gegengewicht zu den Kopftuchverboten vieler Bundesländer in den davorliegenden Jahren geschaffen wurde³⁴, hat die wichtigsten muslimischen Verbände, aber auch zahlreiche muslimische Einzelpersonen stärker als zuvor in die Politik einbezogen und damit auch in den Öffentlichkeit gerückt. Ohne Zweifel konnten in diesem regelmäßig tagenden, eher deliberativ ausgerichteten, gleichzeitig aber kaum mit politischen Entscheidungsmöglichkeiten ausgestatteten Gremium wichtige Arbeitskontakte institutionalisiert und damit eine insgesamt belastbare Vertrauensbasis geschaffen werden. Diese Mobilisierung und Einbeziehung hat dann die oben schon genannte Mahnwache am Brandenburger Tor nach den Januar-Anschlägen 2015 in Paris möglich gemacht. Aber auch die etablierten Parteien haben sich in diesem im Einzelnen durchaus konfliktbehafteten Diskussionsprozess der Deutschen Islamkonferenz auf die muslimischen Minderheiten zubewegt.

³⁴ Vgl. *Hermani, Gabriele*, Die Deutsche Islamkonferenz 2006 bis 2009. Der Dialogprozess mit den Muslimen in Deutschland im öffentlichen Diskurs, Berlin 2010; kritischer *Tezcan, Levent*, Das muslimische Subjekt. Verfangen im Dialog der Deutschen Islam Konferenz, Paderborn 2012.

Die Kehrseite dieser Annäherung vor allem der regierenden Parteien an eine Kooptation muslimischer Minderheiten in das deutsche Staat-Religionen-Arrangement war die weitreichende Abkopplung der anti-islamischen Ängste, Aversionen und Proteste nicht kleiner Kreise der Bevölkerung³⁵ von den politischen Debatten in Parlamenten, Parteien und Leitmedien. Unbehagen, Kontroversen und Widerspruch verlagerten sich aus dem parlamentarischen Raum auf die Straße und haben mittlerweile in neuen politischen Bewegungen und Parteien ihren Niederschlag gefunden. Für diesen nichtintendierten Effekt der jüngeren Religionspolitik stand die über die nationalen Grenzen hinaus bekannt gewordene und mittlerweile wieder abgeflaute populistische Protestbewegung „Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“, kurz Pegida. Die in diesem Umfeld genährten nationalistischen Überfremdungsängste haben auch neuen, nicht etablierten Parteien wie aktuell der anti-europäischen, völkisch-nationalistischen „Alternative für Deutschland“ (AfD), aber auch klar rechtsextremistischen Gruppierungen wie etwa „Pro NRW“ oder „Hooligans gegen Salafisten“ (HoGeSa) Zulauf beschert. Deren lautstarke Islamfeindschaft, die bis zu einem kaum kaschierten Islamhass reicht, befeuert ihrerseits wiederum die ebenfalls zahlenmäßig wachsenden radikalen islamistischen Gruppen und Netzwerke in den städtischen und kleinstädtischen muslimischen *communities* in Deutschland und verleiht dort einer religiösen und zunehmend auch ideologisch-extremistischen Abschottung in Sonderwelten eine ungute, vermeintliche Plausibilität.³⁶

Insgesamt zeigt sich in den jüngeren religionspolitischen Entscheidungen eine starke Grundtendenz, die kooperative Trennung und die damit einhergehenden Staat-Kirchen-Beziehungen auch für die Anliegen muslimischer Verbände zu öffnen. Unter den etablierten politischen Parteien wie auch den großen Kirchen scheint diese Entwicklung zumindest grundsätzlich unstrittig. Unabhängig von der vorliegenden Studie ist jüngst der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration zu einem ähnlichen Ergebnis gekommen. „Die zunehmende religiöse Vielfalt in Deutschland hat [...] insgesamt zu weitgehenden Anpassungen im institutionellen Bereich wie in dem der individuellen Rechte geführt. [...] Deutschland hat sich klar für eine Religionsakzeptanz im öffentlichen bzw. staatlichen Raum entschieden. Im Ergebnis führt dies zu einer neuen Pluralität, die auch als ‚religionspolitischer Multikulturalismus‘ bezeichnet werden kann.“³⁷ Im Blick auf das politische Reizwort „Multikulturalismus“ sowie die faktisch bislang stark ausgeprägte Pfadabhängigkeit der Regelung des Verhältnisses von Staat und Religionsgemeinschaften wird man freilich vorsichtiger formulieren müssen

³⁵ Vgl. Pollack, Detlef u. a., Grenzen der Toleranz. Wahrnehmung und Akzeptanz religiöser Vielfalt in Europa (= Veröffentlichungen der Sektion Religionssoziologie der Deutschen Gesellschaft für Soziologie) Wiesbaden 2014; Pickel, Gert, Säkularisierung und religiöse Pluralisierung als Inkubatoren einer (neuen) Religionspolitik, in: Liedhegener, Antonius/Pickel, Gert (Hg.), Religionspolitik und Politik der Religionen in Deutschland. Fallstudien und Vergleiche (= Politik und Religion) Wiesbaden 2016, 199-227.

³⁶ Vgl. Islamistisch-terroristische Szene in Deutschland deutlich gewachsen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.2.2017, 1.

³⁷ Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (Hg.), Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin 2016 (17).

und wohl eher von einer Erweiterung des Musters der ursprünglich bi-konfessionell geprägten religiösen Neutralität deutscher Staatlichkeit in Religionsfragen auf eine neue, durch das Grundrecht auf Religionsfreiheit geschützte und damit auch normierte multi-religiöse bzw. multi-weltanschauliche Neutralität sprechen.

Diese Entwicklung ist nicht unbedroht. Aktuell stellen gleich drei kurz nach einander aufgetretene externe Schocks die jüngere, auf Integration zielende Grundlinie deutscher Religions- und Islampolitik womöglich in Frage: Die Flüchtlingskrise der Jahre 2015/16, der Übergang der Türkei unter *Erdogan* zu einer autoritären Herrschaftsweise nach dem gescheiterten Militärputsch vom August 2016 sowie die ersten tödlichen islamistischen Terroranschläge auch in Deutschland im selben Jahr. Gewisse Effekte dieser externen Schocks auf die jüngere Religionspolitik sind nicht zu übersehen. Verhandlungen und geplante Vertragsabschlüsse mit muslimischen Organisationen auf Ebene der Bundesländer werden ausgesetzt bzw. stehen unter erheblichem Druck.³⁸ Die Entstehung einer autoritären Regierung in der Türkei und Enthüllungen über Spitzeltätigkeiten in Deutschland zersetzen zudem die Vertrauenswürdigkeit wichtiger muslimischer Verhandlungspartner, allen voran des Dachverbands türkischer Muslime Ditib in Deutschland.³⁹ Wohl noch nachhaltiger sind die parteipolitischen Mobilisierungseffekte der massiven Zuwanderung aus dem vom Bürgerkrieg und IS verwüsteten Syrien und dessen Nachbarstaaten. Der großen Hilfsbereitschaft vieler Menschen in Deutschland steht die wachsende Angst eines beachtlichen Teils der Gesellschaft vor einer Überfremdung gegenüber. Diese Angst hat der zuvor kleinen, nahezu irrelevanten AfD Anfang 2016 großen Zulauf beschert und sie mit zweistelligen Ergebnissen in mehrere Landesparlamente katapultiert. Das Grundsatzprogramm wie das aktuelle Wahlprogramm dieser Partei sind dezidiert anti-muslimisch. In der Summe besteht eine nicht geringe Chance, dass sich das deutsche Parteiensystem mit der Bundestagswahl 2017 daher deutlich verändert und sich entlang der Fragen zum Umgang mit Zuwanderung und Muslimen wie schon in anderen europäischen Nachbardemokratien eine dauerhafte politische Mobilisierung und vielleicht sogar Polarisierung einstellt.

V. Fazit: Religionspolitische Entscheidungsfelder und die Stoßrichtung deutscher Religionspolitik

Vor dem Hintergrund der beobachteten Effekte und Rückkoppelungen von Religionspolitik mit der Integrationspolitik und mit dem Parteienwettbewerb muss das Fazit gegenwärtig ein vorläufiges bleiben, gerade wenn es um die aktuelle Lage geht. Zuerst ist aber hervorzuheben, dass eine aktive Religionspolitik in Deutschland seit den 1990er

³⁸ Vgl. *Bingener, Reinhard*, Niedersachsen bricht Gespräche über Islamverträge ab, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.01.2017, 1.

³⁹ Vgl. *Kellers, Rainer*, Landesregierung droht Ditib mit Konsequenzen. WDR Nachrichten vom 27.1.2017. Online unter <<http://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/ditib-schmeltzer-100.html>>, abgerufen am 3.5.2017.

Jahren in der Tat ganz erheblich an Bedeutung gewonnen hat. Die vorgestellten religionspolitischen Materien und Handlungsfelder belegen dies eindrücklich. Die Zunahme von Religionspolitik hat sich zudem in allen drei für Demokratien einschlägigen Typen religionspolitischer Entscheidungen gezeigt. Deutsche Religionspolitik nutzt distributive, symbolische und regulative Politiken, wenn es um die Ausgestaltung des Verhältnisses von Staat und Religionsgemeinschaften geht.

Im Einzelnen – das zeigen die aufgeführten Fälle – darf freilich die Vielfalt der konkreten Ausprägungen solcher distributiven, symbolischen und regulativen Politiken nicht übersehen werden. Weiterreichende Generalisierungen über Rolle und Funktion von „der Religionspolitik“ sind daher mit Vorsicht zu betrachten. Versteht man die vier eingangs vorgestellten Thesen bzw. Behauptungen zur deutschen Religionspolitik als Generalisierungen und mustert sie im Licht der vorgelegten empirischen Befunde noch einmal durch, so wird die geringe Reichweite solcher generellen Aussagen sichtbar.

Die erste These von der integrationsförderlichen Wirkung einer neuen Religionspolitik ist nur bedingt stichhaltig. Eine aktive Religionspolitik integriert religiöse Minderheiten keineswegs zwangsläufig. Vielmehr haben sich gerade konkurrenzdemokratische, nach der Mehrheitsregel getroffene Entscheidungen wie Verbote des muslimischen Kopftuchs für religiöse Minderheiten und hier insbesondere muslimische Frauen als diskriminierend erwiesen. Die Analyse deutscher Religionspolitik zeigt aber auch, dass hier im Zeitverlauf ein deutlicher Wandel eingetreten ist. Spätestens seit Beginn der 2010er Jahre setzen die Regierungen in Bund und Ländern stärker darauf, eine mit den Vertretern von religiösen Minderheiten ausgehandelte Religionspolitik als Teil einer Integrationsstrategie zu begreifen und entsprechende religionsrechtliche Anpassungen vorzunehmen. Diese Entwicklung hin zu einer neuen, inkludierenden Religionspolitik ist freilich noch recht jungen Datums, und es bleibt abzuwarten, ob sie durch die externen Schocks der letzten Zeit nicht wieder in Frage gestellt werden wird. Gänzlich auszuschließen ist dies nicht, aber es sei abschließend doch die These gewagt, dass es in nächster Zukunft nicht nur allgemein zu einer Fortschreibung der historisch auffälligen Pfadabhängigkeit kooperativer deutscher Religionspolitik, sondern auch zu ihrer schrittweisen Erweiterung auf neue Religionsgemeinschaften und speziell muslimischer Gemeinschaften kommen wird.

Die zweite in der sozialwissenschaftlichen Literatur oft vorgebrachte These der segensreichen Wirkungen einer Deregulierung des religiösen Marktes ist im Blick auf die politische Praxis in Deutschland *de facto* irrelevant. In der religionspolitisch seit 1989 durchaus aktiver agierenden Bundesrepublik Deutschland lassen sich eine Deregulierung bzw. eine allgemeine Tendenz zur strikten Trennung von Staat und Religion gerade nicht ausmachen. Speziell der Status der anerkannten Großkirchen ist politisch nicht ernsthaft strittig. Das schließt einzelne Anpassungen der Rechtslage auf mehr oder weniger einvernehmlicher Basis zwischen Staat und Kirchen etwa beim Arbeitsrecht oder

den historisch begründeten Rechtsansprüchen auf Staatsleistungen nicht aus.⁴⁰ Grundsätzlich scheint es aber, als könne man in Deutschland mit einer gesellschaftlichen Unterstützung für deren *Status quo* rechnen, die weit über den mittlerweile recht engen Kreis aktiver Kirchenmitglieder hinausreicht.

Die dritte These, die in der Zunahme muslimischer Minderheiten die Ursache aller Religionspolitik sieht, ist zumindest insofern nicht zutreffend, als dass Politiken, die speziell die islamischen Glaubensgemeinschaften betreffen, nur ein Teil all jener Politiken nach 1989/90 darstellen, die auf die Regulierung von Religion gerichtet sind. Abgesehen von den beiden großen christlichen Kirchen sind eine ganze Reihe anderer Religionsgemeinschaften wie etwa die jüdische Gemeinschaft oder die Zeugen Jehovas im Untersuchungszeitraum von religionspolitischen Entscheidungen betroffen gewesen. Das Feld der Religionspolitik ist breiter und vielfältiger, als es die Islamthese behauptet oder manche Medienberichterstattung nahelegt. Gleichwohl gilt, dass gerade in jüngster Zeit Fragen rund um den Islam eine besondere politische Aufmerksamkeit und hohe Dringlichkeit erhalten haben.

Als zumindest irreführend erweist sich schließlich die vierte These. Die allgemeine Säkularisierung mag zwar religionspolitisch einen Änderungsdruck erzeugen, aber die von dieser These in Abrede gestellte Bedeutung harter politischer Konfliktlinien ist empirisch für die Ausrichtung von Religionspolitiken in der Gegenwart durchaus relevant, wie der Blick auf die AfD und ihre Programmatik beweist. Selbst klassisch säkularistische Argumente werden in öffentlichen Debatten um die Kirchensteuer sowie vor allem in lokalen Konflikten um religiöse, insbesondere christliche Symbole immer wieder vorgebracht, etwa wenn es um Schulkreuze geht. Solche säkularistischen Argumente sind in der engeren Partei- und Religionspolitik der jüngeren Zeit insgesamt randständig geblieben⁴¹, sie beschäftigen aber nach wie vor Gerichte und Verwaltungen.

Im Kontrast zu den Ausgangsthesen der Literatur zeigt die empirische Analyse insgesamt also einen anderen Befund. Die Ergebnisse sprechen für die hohe Pfadabhängigkeit der deutschen Religionspolitik. Deutschland versucht das traditionelle Staat-Kirchen-Verhältnis politisch an seine heute weitaus vielfältigere religiöse Landschaft und insbesondere an die religiösen und sozialen Bedürfnisse der durch Migration entstandenen muslimischen Minderheiten anzupassen. Größeren und gut organisierten Religionsgemeinschaften wird eine Position in Aussicht gestellt, die dem kooperativen Verhältnis mit den beiden christlichen Kirchen nachgebildet werden soll. Historische Pfadabhängigkeiten einer solchen Kooperation von Staat und Religion, die bis zur Weimarer Republik und zum Teil zum Anfang des 19. Jahrhunderts zurückreicht, sind unschwer erkennbar.

⁴⁰ Vgl. *Hense, Ansgar*, Staatsleistungen in der Diskussion, in: Abmeier, Karlies/Borchard, Michael/Riemen-schneider, Matthias (Hg.), Religion im öffentlichen Raum (= Religion – Staat – Gesellschaft, Bd. 1) Paderborn 2013, 189-199; *Hense, Ansgar*, Ein „Geschäft auf Gegenseitigkeit“? Die Kirchen im deutschen Staat, in: Sächsische Landeszentrale für politische Bildung (Hg.), Achtung Kurzschluss! Religion und Politik, Dresden 2016, 101-127.

⁴¹ Vgl. *Schenker*, Laizismus- und Säkularismusdebatten.

Allerdings zeigen die Ergebnisse auch, dass eine konkurrenzdemokratisch verstandene, durch parlamentarische Mehrheiten durchgesetzte Religionspolitik zumindest phasenweise dazu tendiert (hat), dass die getroffenen Entscheide zu Lasten von religiösen Minderheiten gehen und ganz überwiegend muslimische Gemeinschaften und speziell muslimische Frauen betreffen. Stimmungen und Ängste der Mehrheitsbevölkerung wirken derzeit nicht zuletzt unter dem Eindruck der drei externen Schocks der letzten Jahre eher wieder in diese Richtung. In liberalen Demokratien ist und bleibt eine aktive, auf Parteienkonkurrenz und Mehrheitsentscheide aufbauende Religionspolitik daher letztlich ein ambivalentes Unterfangen. Nur unter bestimmten günstigen Bedingungen lässt sich hoffen, durch eine aktive Religionspolitik zuträgliche Ergebnisse für religiöse Minderheiten wie für die Gesellschaft insgesamt hervorzubringen. Das Grund- und Menschenrecht auf Religionsfreiheit und damit unsere freiheitlich-demokratische Gesellschaft selbst könnten auch durch ein Zuviel an religionspolitischem Aktivismus in Deutschlands Parlamenten und Regierungen Schaden nehmen. Augenmaß und Klugheit aller für ein friedliches, vielfältiges Miteinander der Religionen und Weltanschauungen in Deutschland eintretenden Akteure sind gefordert, um den religiösen und gesellschaftlichen Frieden in Zeiten verstärkter religionspolitischer Aktivitäten zu bewahren und zu fördern.