

Neutralität als Verfassungsgebot? Der Staat und religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen

I. Klare Frage – klare Antwort

(1) *„Religiöse und weltanschauliche Neutralität als Verfassungsgebot“? Die Frage ist klar gestellt und verdient eine ebenso klare Antwort. Diese soll bereits ganz zu Beginn des Referats gegeben werden: Das Verfassungsgebot der religiös-weltanschaulichen Neutralität existiert qua Lehre und Rechtsprechung. Es gibt allerdings berechtigte Zweifel an dessen Existenzberechtigung. Denn das Gebot lässt sich weder plausibel aus dem geltenden Verfassungsrecht ableiten, noch vermag es sein normatives Programm zu entfalten.*

II. Religiös-weltanschauliche Neutralität als Rechtsbegriff

1. Vorbemerkung: Etabliert und weithin unbestritten

(2) *Das Gebot religiös-weltanschaulicher Neutralität des Staats hat sich im (dt., schweiz., österr.) Religionsverfassungsrecht etabliert. Es weist allerdings einige formale und inhaltliche Besonderheiten auf, die Quelle zahlreicher Umsetzungs- und Glaubwürdigkeitsprobleme sind.*

2. Formale und inhaltliche Besonderheiten

a) Ungeschrieben und ungenügend verankert

(3) *Zunächst ist bemerkenswert, dass das Neutralitätsgebot keinen Niederschlag im geschriebenen nationalen Verfassungsrecht gefunden hat, weder in Deutschland, Österreich noch in der Schweiz. Dies obwohl es von Lehre und Rechtsprechung seit geraumer Zeit als nahezu unantastbares Prinzip moderner Rechtsstaatlichkeit gepriesen wird. Einige Autoren sehen in ihm gar die Grundvoraussetzung religiöser Pluralität und religiösen Friedens.*

(4) *Bei so viel attribuerter Wichtigkeit wäre eigentlich eine explizite Verankerung in den nationalen „Grundgesetzen“ zu erwarten. Lehre und Rechtsprechung verstehen das Gebot indes als logischen und gleichsam zwingenden Ausfluss aus einem ganzen Konglomerat geschriebener Verfassungsnormen, vorab aus dem Grundrecht der Religionsfreiheit. Daher erachten sie eine Niederschrift in den Verfassungstexten als entbehrlich.*

(5) *Dieser Verständnishintergrund weist allerdings drei Bruchstellen auf: Erstens bedingen sich Religionsfreiheit und religiös-weltanschauliche Neutralität nicht; Freiheit ist auch ohne Neutralität zu haben. Zweitens ist der Religionsfreiheit nicht das Gebot der Neutralität inhärent, sondern das der Toleranz. Und drittens stellt sich die Frage, ob ein Neutralitätsgebot neben dem Rechtsgleichheits- und dem Diskriminierungsverbot überhaupt einen normativen Mehrwert bringt.*

b) Inhaltlich und strukturell unbestimmt

(6) *In Bezug auf den Normgehalt begegnet einem in Lehre und Rechtsprechung ein bunter Strauss von Neutralitätskonzepten, die ziemlich alle Schattierungen möglicher Beziehungsmuster zwischen Staat und Religion abdecken. Als normative Kernbestandteile haben sich immerhin drei an den Staat gerichtete Teilverbote herausgebildet: das Identifikationsverbot, das Bewertungsverbot und das*

Einmischungsverbot. Ergänzend wird verschiedentlich betont, dass religiös-weltanschauliche Neutralität des Staats nicht dessen Wertneutralität bedeute. Das wirft die Frage auf, woher der Staat diesfalls seine (religiös-weltanschaulich neutralen) Werte nimmt.

(7) *Auch in Bezug auf die normative Struktur des Neutralitätsgebots findet sich in der Literatur fast jede erdenkliche Variante. Einige Autoren schreiben ihm nur objektiv-rechtliche Wirkungen zu, andere attestieren ihm zusätzlich subjektiv-rechtliche Qualität. Nochmals andere sprechen dem Gebot den Normcharakter ganz grundsätzlich ab und sehen in ihm lediglich ein normativ hybrides Rechtsgebilde.*

(8) *Die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staats erweist sich heute linguistisch gesehen als sprachlicher Ausdruck, aber nicht als (Rechts-)Begriff. Hierzu fehlt es ihr an einem kohärenten normativen Gehalt. Diese Inkohärenz liefert zwar Stoff für die wissenschaftliche Debatte, vermindert aber die Tauglichkeit des Neutralitätsgebots für die Bewältigung konkreter religionsrechtlicher Konfliktlagen.*

c) *Alltagssprachlich übersteuert*

(9) *Die normative Offenheit des verfassungsrechtlichen Neutralitätsgebots kontrastiert auffällig mit der normativen Geschlossenheit seines alltagssprachlichen Pendant. Danach ist Neutralität, dem terminologischen Urverständnis entsprechend (lat. „neuter“: keiner von beiden), absolut und strikt; „ein bisschen“ Neutralität gibt es nicht.*

(10) *Der strikte alltagssprachliche Neutralitätsbegriff lässt sich durch die von Lehre und Rechtsprechung geschaffenen anpassungsfähigen und operablen Neutralitätsverständnisse nicht aus der (Rechts-)Welt schaffen. Er führt dort (d.h. namentlich in Politik, Gesellschaft, Verwaltung, aber auch in Justiz und Wissenschaft) vielmehr ein widerstandsfähiges normatives Eigenleben, mit Wirkungen, die dem von Lehre und Rechtsprechung mehrheitlich vertretenen offen-integrativen Neutralitätsverständnis bisweilen diametral zuwiderlaufen. Zusätzlich befördert er eine ängstliche Zurückhaltung und Passivität des Staats in religiös-weltanschaulichen Belangen.*

(11) *Wird die Existenzberechtigung des verfassungsrechtlichen Neutralitätsgebots hinterfragt, darf man sich folglich nicht nur an den juristisch präparierten, flexiblen Neutralitätskonzepten orientieren, sondern muss stets (und vor allem) auch den strikten und wirkmächtigen Alltagsbegriff in Betracht ziehen.*

3. *Die wundersame Persistenz des Neutralitätsgebots*

(12) *Die begriffliche Annäherung an das Neutralitätsgebot hinterlässt ein ambivalentes Gefühl. Dennoch halten Wissenschaft und Praxis überwiegend an der Neutralitätsidee fest. Über die Gründe kann man spekulieren. Mit eine Rolle spielen dürfte der Umstand, dass Altvertrautem und paradoxerweise auch Ungeschriebenem eine besondere Beharrungskraft zukommt.*

4. *Zwischenfazit und Überleitung*

(13) *Welches immer die Gründe für die Beständigkeit des Neutralitätsgebots sein mögen, es wirkt und dies namentlich im normativ klaren und strikten alltagssprachlichen Sinne. Wer daher ausserhalb (zum Teil aber auch innerhalb) von Gerichtssälen und Gelehrtenstuben vom religiös-weltanschaulich neutralen Staat spricht, geht häufig von dessen religiös-weltanschaulichen Standpunktlosigkeit aus.*

Eine Erwartung, die dieser jedoch nicht erfüllen kann, weil er zu solcher Standpunktlosigkeit letztlich gar nicht in der Lage ist.

III. Neutralität als „leeres“ Versprechen

1. Verfehlte Prämissen

(14) *Das Neutralitätsgebot beruht auf zwei Prämissen: Nach der ersten gehören Staat und Religion zwei voneinander getrennten Sphären an. Nach der zweiten werden die Repräsentanten des Staats als fähig erachtet, zwischen ihren verschiedenen amtlichen und gesellschaftlich-privaten Rollen „sauber“ zu trennen. Sphärentrennung und Rollentrennung markieren insoweit die beiden Grundbedingungen staatlicher Neutralitätsfähigkeit.*

(15) *Aus rechtssoziologischer und rechtspsychologischer Sicht melden sich jedoch Zweifel an den beiden Trennungsprämissen. Denn Neutralitätsnorm und Neutralitätswirklichkeit klaffen weit auseinander. Um dies zu erkennen, genügt ein Blick auf die Oberfläche, das heisst auf die augenscheinliche Symbiose und Verflochtenheit zwischen jüdisch-christlicher Religion, Kultur und Recht. Um es zu verstehen, bedarf es eines Blicks darunter, auf die gesellschafts- und individualpsychologischen Tiefenstrukturen.*

2. Sphärenvermischung statt Sphärentrennung

a) Theoretisch-normative Perspektive

(16) *Das Denken in getrennten Sphären ist zugleich Ursache und Folge des in der Aufklärung einsetzenden Säkularisierungsprozesses. Danach ist das Religiös-Spirituelle von den anderen Dimensionen menschlicher Existenz abzugrenzen und dem Privaten zuzuordnen („Religion ist Privatsache“). Das Gebot religiös-weltanschaulicher Neutralität des Staats ist normativer Ausdruck dieses Sphären dogmas.*

b) Empirisch-psychologische Perspektive

(17) *Das Sphärendenken vermochte die kirchlich institutionalisierte Religion weitgehend aus dem (halb-)öffentlichen Leben zu verdrängen, nicht hingegen das Religiöse als urmenschliche Eigenschaft. Zwischen Staat und Religion (besser: Religiösem) steht keine undurchlässige Trennwand. Beide Systeme stehen – vermittelt durch den Menschen – in einem ständigen wechselseitigen Austausch. Das Religiöse hat folglich keinen eigenen Raum. Indem Politik von Menschen für Menschen betrieben wird, für die das Religiöse psychologisch essentiell ist, hat auch sie unweigerlich religiöse Implikationen. Staatliche, gesellschaftliche und private Sphären verschmelzen somit auf der Ebene individueller Religiosität. Damit bricht einer der tragenden Pfeiler des Neutralitätskonzepts weg.*

3. Rollenvermischung statt Rollentrennung

a) Theoretisch-normative Perspektive

(18) *Die zweite Prämisse (Rollentrennung) knüpft direkt an die erste Prämisse (Sphärentrennung) an. Sie geht davon aus, dass die Repräsentanten des Staats die Sphärentrennung auf der Ebene ihrer individuellen Rollenvielfalt umsetzen können. Damit bringt diese Prämisse zunächst etwas Zentrales zum Ausdruck: Den neutralen Staat gibt es nur, soweit seine Repräsentanten zu religiös-*

weltanschaulicher Neutralität fähig sind. Dies setzt voraus, dass sie ihre religiösen Impulse zu identifizieren und gegebenenfalls zu neutralisieren wissen.

b) Empirisch-psychologische Perspektive

(19) Psychologie und Neurowissenschaften haben das Bild des vernünftigen, selbstreflektierten Menschen, der seine Impulse weitgehend unter Kontrolle zu bringen weiss, schon seit geraumer Zeit generell in Zweifel gezogen. Demnach wird menschliches Wahrnehmen, Fühlen, Denken und Handeln zu rund neunzig Prozent von unbewussten Anteilen gesteuert. Diese unbewussten Anteile sind immer auch religiös mitgeprägt. Im hiesigen Kulturkreis ist diese Prägung eine überwiegend jüdisch-christliche.

(20) Für die Repräsentanten des Staats – notabene: normale Menschen – bleibt somit eine strikte Rollentrennung illusorisch. Sie werden bei ihrer Arbeit nie nur ihre professionelle „Amts-Vernunft“ zum Einsatz bringen. Auch religiöse Impulse aus den tieferen Schichten ihrer Persönlichkeit werden mitmischen. Insofern lassen sich amtliche Handlungen und Entscheidungen weder als religiös-weltanschaulich neutral qualifizieren noch werden sie von aussen als solche wahrgenommen.

4. Zwischenfazit und Überleitung

(21) Sphären- und Rollentrennungen erweisen sich als „graue“, das vielschichtige (auch religiöse) Menschliche weitgehend ignorierende Theoriekonstrukte. Das vornehmlich auf sie abgestützte Neutralitätsgebot vermag unter diesen Umständen sein normatives Programm nicht zu entfalten. Eine Norm aber, die sich realiter nicht erfüllen lässt, ist pathologisch. Die religiös-weltanschauliche Neutralität entpuppt sich insofern als „leeres“ Versprechen.

IV. Ein „neuer Weg“

1. Abschied vom Neutralitätsgebot als Ziel

(22) Der Pathologie des Neutralitätsgebots ist nur beizukommen, indem die Neutralitätsidee endgültig aufgegeben wird. An ihre Stelle hat eine neue religionspolitische und religionsrechtliche Konzeption zu treten, die den realen psychologischen und anthropologischen Gegebenheiten Rechnung trägt und das omnipräsente Religiöse ins staatliche Handeln integriert, ohne zu spalten, ohne auszugrenzen und ohne den freiheitlichen Anspruch zu gefährden. Dieser neue Weg führt über zwei Etappen.

2. Erste Etappe: Entspanntes Bekenntnis zur christlich-jüdischen Prägung

a) Neues staatliches Selbstbewusstsein

(23) Als erstes ist ein klares und entspanntes Bekenntnis zur jüdisch-christlichen Prägung von Gesellschaft und Staat notwendig. Entspannt deshalb, weil es dabei im Kern um nichts Anderes geht, als um das Feststellen von dem, was ist, mit anderen Worten: um das (An-)Erkennen der eigenen Identität.

b) *Grundbedingung stimmiger Kommunikation*

(24) *Die eigene Identität zu kennen und verstehen erleichtert dem Staat bzw. seinen Repräsentanten die Bewältigung ihrer kommunikativen Aufgaben in einer zunehmend religiös durchmischten Gesellschaft. Authentizität und Kongruenz sind Grundbedingungen einer „stimmigen“ Kommunikation; für einen erfolgreichen interreligiösen Dialog sind sie unabdingbar. Will der Staat Heimstatt für alle Bürgerinnen und Bürger sein, muss er dies beachten.*

3. *Zweite Etappe: Etikettenwechsel vom neutralen zum toleranten Staat*

a) *Toleranz als Aliud*

(25) *Das neue staatliche Selbstbewusstsein muss äusserlich in Form einer neuen Etikette Ausdruck finden. Massgebend für deren Inhalt sind die beiden Erkenntnisse, wonach der Staat erstens gar nicht glaubwürdig religiös-weltanschaulich neutral sein kann und zweitens aufgrund der Religionsfreiheit auch nicht sein muss. Die Religionsfreiheit verpflichtet ihn hingegen zur religiös-weltanschaulichen Toleranz. Entsprechend ist der Staat fortan als tolerant zu etikettieren.*

(26) *Toleranz wird häufig nur unscharf von Neutralität getrennt, mitunter sogar mit ihr gleichgesetzt. Toleranz unterscheidet sich allerdings in einem wesentlichen Punkt von Neutralität: Während Letztere einen eigenen Standpunkt kategorisch ausschliesst, ist er für Erstere geradezu wesensbestimmend. Es spricht folglich nichts dagegen, wenn ein jüdisch-christlich geprägter Staat sich religiös-weltanschauliche Toleranz auf seine Fahne schreibt.*

(27) *Der Toleranz eignet auch inhaltlich eine andere Qualität als der „kühl-reservierten“ Neutralität. Toleranz ist „Menschlichkeit überhaupt“ (Voltaire). Sie zeichnet sich durch eine Grundhaltung aus, die den Andersdenkenden nicht nur duldet, sondern ihm mit Respekt und Wertschätzung begegnet. Dieses Verständnis entspricht der Grundidee von Toleranz, wie sie sich aus deren Urquelle, der Goldenen Regel der Menschlichkeit, ergibt.*

b) *Toleranz als Pflicht und Verantwortung*

(28) *Die neue Etikette muss mit normativer Kraft versehen werden. Zu diesem Zweck bedarf es einer positivrechtlichen Verankerung in der Verfassung, welche den normativen Gehalt des Toleranzgebots möglichst präzise absteckt. Dabei wird Toleranz nicht nur als staatliche Handlungsmaxime, sondern auch als individuelle Grundpflicht auszugestalten sein. Nur so lässt sich das friedensstiftende Potential der Toleranz vollumfänglich ausschöpfen.*

4. *Fazit und Schluss*

(29) *Der neue Weg entspricht einem „Quantensprung“. Ohne breit angelegte gesellschaftliche Lernprozesse, öffentliche Debatten und aufwändige rechtsdogmatische Feinarbeit ist er nicht zu bewältigen. Eine Investition, die sich langfristig aber lohnen dürfte.*

(30) *Religiöse Konflikte wird es auch im religiös-weltanschaulich toleranten Staat geben. Dessen Entscheide werden auch nicht zwingend materiell anders ausfallen. Es dürfte ihnen aber – dank authentischer und glaubwürdiger staatlicher Kommunikation – höhere Akzeptanz beschieden sein.*