

Harmonischer Ausgleich zwischen den Religionen und dem übrigen Gemeinwohl: Der Schutz und die Beschränkung der Religionsausübung in Deutschland durch das für alle geltende Gesetz

Michael Germann

Gliederung

I. Die Verantwortung des Staates für das Gemeinwohl	1
II. Mittel zur Wahrnehmung der staatlichen Gemeinwohlverantwortung	3
1. Staatliches Gewaltmonopol und Gesetz	3
2. Vertragliche Regelungen	5
3. Gerichtlicher Rechtsschutz	6
III. Prinzipien für den Ausgleich zwischen der Religionsausübung und dem übrigen Gemeinwohl	6
1. Trennung von Staat und Kirche	7
2. Neutralität	7
3. Gleichbehandlung	7
4. Güterabwägung und Interessenkoordination	7
IV. Der Interessenausgleich mit der Religionsausübung in beispielhaften Konfliktfeldern	7
1. Der Interessenausgleich bei religiösen Versammlungen	7
2. Der Interessenausgleich bei Äußerungen der Religion und über Religion	7
3. Der Interessenausgleich bei der Errichtung und Nutzung von Gebäuden zur Religionsausübung	7

I. Die Verantwortung des Staates für das Gemeinwohl

In Deutschland wird das Handeln des Staates im Verhältnis zu den Religionen durch die Verantwortung des Staates für das Gemeinwohl bestimmt. Diese Verantwortung nimmt der Staat

gemäß den in der Verfassung festgelegten Regeln wahr. Die **Beschränkung einer Religionsausübung** kommt nur in Frage, soweit die Wirkungen dieser Religionsausübung das Gemeinwohl beeinträchtigen. Soweit die Religionsausübung dagegen keine gemeinwohlschädlichen Wirkungen hat – was die Regel ist –, enthält sich der Staat einer Beschränkung. Es kann umgekehrt auch vorkommen, daß das Gemeinwohl den **Schutz der Religionsausübung** vor Störungen verlangt. In diesem Fall gehört es zur Gemeinwohlverantwortung des Staates, solche Störungen der Religionsausübung zu beschränken.

Der Schutz und die Beschränkung der Religionsausübung hängen also davon ab, wie das **Gemeinwohl** definiert ist. Das deutsche Verfassungsrecht gibt keine abschließende Definition des Gemeinwohls vor und ermächtigt niemanden, das Gemeinwohl abschließend zu definieren. Es gibt dem Gemeinwohl stattdessen – erstens – einen Rahmen und stellt – zweitens – die Regeln auf, nach denen die politische Willensbildung das Gemeinwohl innerhalb dieses Rahmens für die jeweils gegebene Situation anzustreben hat:

Der verfassungsrechtlich vorgegebene **Rahmen des Gemeinwohls** ist aus den Bedürfnissen der Menschen abgeleitet. Der Staat ist für die Menschen da. „Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.“ (Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz). Deshalb trifft das deutsche Grundgesetz vor allem in den Grundrechtsgewährleistungen (Artikel 1 Absatz 3 mit Artikel 2 bis 19 Grundgesetz) wesentliche, für die staatliche Gemeinwohlsuche verbindliche Festlegungen. Zum Gemeinwohl gehört die freie Entfaltung der Persönlichkeit jedes Einzelnen, der Erhalt seines Lebens und seiner körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Grundgesetz). „Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ (Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz). Weil der Staat für die Menschen da ist, gehört auch die Möglichkeit der Menschen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen anzunehmen oder abzulehnen und ihr eigenes Handeln gemäß diesen ihren persönlichen Überzeugungen zu gestalten, zum Gemeinwohl (Artikel 4 Absatz 1 und 2 Grundgesetz).

Dieser Rahmen des Gemeinwohls ist sehr allgemein. Was das Gemeinwohl in einer gegebenen Situation konkret bedeutet, welche Entscheidung ihm jeweils dient, inwieweit das eine Einzelinteresse darin befriedigt wird und um seinetwillen ein anderes Einzelinteresse zurückzustehen hat, muß immer wieder neu bestimmt werden. Die Verfassung vertraut dies der **politischen Willensbildung** an und gibt ihr dazu Regeln und Institutionen vor. Diese sind in Deutschland nach den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie gestaltet. Das Gemeinwohl ist Gegenstand des freien Diskurses in der pluralistischen Öffentlichkeit. Hieran beteiligen sich wie alle gesellschaftlichen Gruppen auch Religions- und Weltanschauungsge-

meinschaften mit den von ihrer politischen Ethik geprägten Positionen.¹ Die staatlichen Organe dürfen die freie politische Meinungsbildung nicht steuern. Es bleibt jeder Religions- und Weltanschauungsgemeinschaft überlassen, ob und wie sie sich äußert. So zählen die christlichen Kirchen zu ihren Aufgaben die Wahrnehmung eines Öffentlichkeitsauftrags in gesellschaftlichen Angelegenheiten. Diesen Auftrag geben sie sich gleichsam selbst. Er ist ein legitimer Beitrag neben anderen zur freien Meinungsbildung in der Gesellschaft. Über die regelmäßigen Parlamentswahlen nimmt die politische Meinungsbildung auf die Zusammensetzung der Volksvertretungen Einfluß und prägt sich in deren repräsentativ-demokratischen Entscheidungen über das Gemeinwohl aus.

Damit steht der Dienst des Staates am Gemeinwohl gleichsam auf zwei Beinen: Das eine sind vor allem die Grundrechte, die für das Gemeinwohl auf die individuelle Selbstbestimmung des Menschen verweisen. Das andere ist die Demokratie, die für das Gemeinwohl auf die politische Meinungsbildung im Volk verweist. In beiden Legitimationslinien haben auch religiöse Positionen ihren Platz: zum einen als Gegenstand grundrechtlichen Schutzes, zum anderen als Beiträge zum politischen Diskurs in der pluralistischen Öffentlichkeit.

II. Mittel zur Wahrnehmung der staatlichen Gemeinwohlverantwortung

1. Staatliches Gewaltmonopol und Gesetz

Eine fundamentale Bedingung für die Gemeinwohlverantwortung des Staates ist das **staatliche Gewaltmonopol**. Das staatliche Gewaltmonopol verbietet die Durchsetzung von Einzelinteressen und von partikularen Gemeinwohlvorstellungen mittels privater Gewalt. Das gilt selbstverständlich auch für jede Form religiös motivierter Gewalt.

So wurde in Deutschland vor kurzem eine Organisation verboten, die unter Berufung auf ihre religiösen Grundsätze vor dem Hintergrund des israelisch-palästinensischen Konfliktes zur gewaltsamen Beseitigung des Staates Israel und zur Tötung von Menschen aufgerufen hatte.² Ebenso klar ist, daß ein aus religiösen Beweggründen begangener Mord, etwa zur Herstellung einer mit religiösem Anstrich konstruierten „Familienehre“, wie jeder andere Mord strafbar ist.

¹ Axel Frhr. v. Campenhausen / Heinrich de Wall, Staatskirchenrecht. Eine systematische Darstellung des Religionsverfassungsrechts in Deutschland und Europa. Ein Studienbuch, 4. Aufl. 2006, S. 58 f., 65; Claus Dieter Classen, Religionsrecht, 2006, Rn. 40, 123.

² BVerfG, NJW 2004, S. 47–49; BVerwG, NVwZ 2006, S. 694–696; beide Entscheidungen betrafen den sogenannten „Kalifatstaat“ in Köln.

Die Form, in der die politische Willensbildung über die Gemeinwohlkonkretion und -verwirklichung Ausdruck findet, ist das **Gesetz**. Deshalb ist auch die Beschränkung der Religionsausübung um des Gemeinwohls willen an den Vorbehalt und den Vorrang des Gesetzes gebunden. Der **Vorbehalt des Gesetzes** bindet jedes Handeln, mit dem ein staatliches Organ die Religionsausübung beschränkt, an eine gesetzliche Ermächtigung. Der **Vorrang des Gesetzes** verbietet jede Beschränkung, die von einer gesetzlichen Bestimmung abweicht. Der Gesetzgeber kann die Religionsausübung um des Gemeinwohls willen beschränken und zu einer solchen Beschränkung ermächtigen, muß sich dabei aber selbst im Rahmen der Verfassung halten.

Die gesetzliche Beschränkung muß „verfassungsrechtlich gerechtfertigt“ sein; das heißt: sie muß Ausdruck einer in der Verfassung selbst angelegten Schranke sein. Diese Schranke kann in einem Gesetzesvorbehalt, also einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Ermächtigung des Gesetzgebers zur Beschränkung liegen. Grundrechte, die die Verfassung nicht ausdrücklich unter einen Gesetzesvorbehalt stellt, unterliegen nur verfassungsimmanenten Schranken, sie dürfen also nur zur Verwirklichung anderer Belange mit Verfassungsrang beschränkt werden. Dieser Anforderung **verfassungsimmanenter Schranken** unterliegt auch eine Beschränkung der in Artikel 4 Absatz 1 und 2 Grundgesetz geschützten Religionsausübung. Gegenüber der Selbstbestimmung der Religionsgemeinschaften in Interessen, welche über die unmittelbare Religionsausübung hinausgehen, ermächtigt Artikel 140 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 137 Absatz 3 der Weimarer Verfassung zur Beschränkung durch die „**Schranken des für alle geltenden Gesetzes**“.³ Im konstruktiven Ansatz erlaubt der Vorbehalt der „Schranken des für alle geltenden Gesetzes“ eine weitergehende Beschränkung der religionsgemeinschaftlichen Selbstbestimmung als die verfassungsimmanenten Schranken des Artikel 4 Absatz 1 und 2 Grundgesetz. Der Unterschied wirkt sich aber aus zwei Gründen praktisch kaum aus: Zum einen genießen die Religionsgemeinschaften in ihren unmittelbar

³ Die Schranken der Religionsfreiheit und des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaften werden in der Literatur zum deutschen Staatskirchenrecht ausführlich erörtert. Siehe nur: v. *Campenhausen / de Wall*, Staatskirchenrecht (o. Fn. 1), S. 67–69, 107–114; *Classen*, Religionsrecht (o. Fn. 1), Rn. 190–200, 275–283; *Bernd Jeand'Heur / Stefan Koriath*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, 2000, Rn. 125–127, 196–209; *Joseph Listl*, Glaubens-, Bekenntnis- und Kirchenfreiheit (§ 14), in: Joseph Listl / Dietrich Pirson (Hg.), Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Bd. 1 (HSKR I), 1994, S. 439–479 (465–479); *Konrad Hesse*, Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften, S. 521–559 (544–559); *Christian Walter*, Religionsverfassungsrecht, 2006, S. 513–518; ferner die Kommentierungen zu Artikel 4 und 140 Grundgesetz, zum Beispiel: *Martin Morlok*, in: Horst Dreier (Hg.), Grundgesetz – Kommentar, 2. Aufl., Band I, 2004, Art. 4; *ders.*, ebd., Band III, 2000, Art. 140; *Christian Starck*, in: Hermann von Mangoldt (Begr.) / Friedrich Klein / Christian Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl. 2005, Bd. 1, Art. 4; *Stefan Koriath*, in: Theodor Maunz / Günter Dürig (Begr.), Grundgesetz – Kommentar, Losebl., 42. Lieferung 2003, Art. 140.

religiösen Interessen auch den Schutz des Artikel 4 Absatz 1 und 2 Grundgesetz. Zum anderen fordern beide Schrankenregelungen eine Abwägung der religionsbezogenen Interessen mit den entgegenstehenden Gemeinwohlbelangen, die in vielen Fällen nach beiden Schrankenregelungen zum gleichen Ergebnis führen muß.

2. Vertragliche Regelungen

Der Gesetzgeber kann Regelungen über wichtige Aspekte der Religionsausübung auch dadurch treffen, daß er einem **Vertrag zwischen dem Staat und einer oder mehreren Religionsgemeinschaften** durch Gesetz zustimmt. Solche Verträge gibt es in Deutschland und in anderen Ländern Europas vor allem mit den christlichen Kirchen, aber auch mit kleineren Religionsgemeinschaften.⁴ Vertragspartner auf staatlicher Seite sind in Deutschland gemäß der föderalen Kompetenzverteilung im wesentlichen die Bundesländer.

Solchen Verträgen liegt selbstverständlich die **Anerkennung der Rechtsfähigkeit** von Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften zugrunde. In Deutschland erhalten Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften die Rechtsfähigkeit nach den allgemeinen Regeln des bürgerlichen Rechts oder in der besonderen Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts. Die Religionsgemeinschaften haben die Wahl, ob sie davon Gebrauch machen. Beispielsweise sind die christlichen Kirchen seit jeher rechtsfähig. Die deutschen Bundesländer haben Staatskirchenverträge mit den beiden großen christlichen Kirchen sowie mit den Jüdischen Gemeinschaften geschlossen. Dem Islam ist es nach seinem Selbstverständnis eher fremd, sich rechtlich zu verfassung; deshalb sind die Muslime, die inzwischen die drittgrößte religiöse Gruppe in Deutschland sind, bisher nur ansatzweise in lokalen rechtsfähigen Vereinen organisiert. Auf der lokalen Ebene gibt es auch schon Ansätze für die vertragliche Regelung der Beziehungen zwischen der Kommune und lokalen muslimischen Gemeinden.

Die Staatskirchenverträge der Bundesländer sind zwischen der staatlichen Regierung und den beteiligten Religionsgemeinschaften ausgehandelt worden. Ihrem Inhalt nach geht es darum, die staatliche Gemeinwohlverantwortung und die Interessen der beteiligten Religionsgemeinschaften im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben einvernehmlich miteinander

⁴ Dazu *Hans Ulrich Anke*, Die Neubestimmung des Staat-Kirche-Verhältnisses in den neuen Ländern durch Staatskirchenverträge. Zu den Möglichkeiten und Grenzen des staatskirchenrechtlichen Gestaltungsinstruments, 2000; v. *Campanhausen / de Wall*, Staatskirchenrecht (o. Fn. 1), S. 45–50, 141–148; *Michael Ger-mann*, Die Staatskirchenverträge der Neuen Bundesländer: eine dritte Generation im Vertragsstaatskirchenrecht, in: Stefan Mückl (Hg.), Das Recht der Staatskirchenverträge, 2007, S. 91–113; *Alexander Hollerbach*, Die vertragsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts (§ 7), in: HSKR I (o. Fn. 3), S. 253–287; *Jeand'Heur / Koriath*, Grundzüge des Staatskirchenrechts (o. Fn. 3), Rn. 68 f., 270–288.

abzustimmen. Der ausgehandelte Vertragstext ist jeweils sowohl vom staatlichen Parlament als auch von der betreffenden Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft förmlich in Gesetzesform beschlossen worden. Den Konkordaten mit dem Heiligen Stuhl wird aufgrund dessen Völkerrechtssubjektivität völkerrechtlicher Charakter zugesprochen. Im übrigen haben die Verträge zwischen dem Staat und den innerstaatlichen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften den Charakter von **Staatsverträgen**. Innerstaatlich haben die vertraglichen Regelungen jedenfalls den Rang und die Wirkung eines staatlichen Gesetzes.

3. Gerichtlicher Rechtsschutz

Die Verfassung und die Gesetze sind sowohl für die staatlichen Organe als auch für die Religionsgemeinschaften und die einzelnen Menschen rechtsverbindlich. Bei Meinungsverschiedenheiten über ihre Anwendung muß eine verbindliche Entscheidung getroffen werden. In ihr muß die Verbindlichkeit des Rechts wirksam werden. Das kann nur eine Entscheidungsinstanz leisten, die denen, gegenüber welchen die Verbindlichkeit des Rechts zur Wirkung zu bringen ist, unparteiisch gegenübersteht. Deshalb steht in Deutschland in allen Meinungsverschiedenheiten über die Schranken der Religionsausübung der **Rechtsweg zu den unabhängigen Gerichten** offen. Die Gerichte haben die Pflicht, auf Antrag alle Beschränkungen der Religionsausübung durch staatliche Organe oder ihre Störung durch Private, welche dem Gesetz oder der Verfassung widersprechen, am Maßstab des Gesetzes und der Verfassung zu korrigieren. Damit leisten die staatlichen Gerichte ihren Beitrag zur Gewährleistung des Gemeinwohls, wie es der Gesetzgeber im Rahmen der Verfassung formuliert.⁵

III. Prinzipien für den Ausgleich zwischen der Religionsausübung und dem übrigen Gemeinwohl

Die Vorgaben, die das deutsche Verfassungsrecht dem Gesetzgeber für seine Aufgabe der Gemeinwohlformulierung im Hinblick auf die Religionsausübung macht, bilden folgende Prinzipien: die Trennung von Staat und Kirche (gleich unter 1.), die Neutralität des Staates gegenüber religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen (unten 2.), die Gleichbehandlung

⁵ Siehe nur zur praktischen Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit für die Entwicklung des deutschen Staatskirchenrechts *Martin Heckel*, Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Peter Badura / Horst Dreier (Hg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. II, 2001, S. 379–420, auch in: *ders.*, Gesammelte Schriften. Staat Kirche Recht Geschichte, hg. von Klaus Schlaich, Bd. V, 2004, S. 303–346.

aller solcher Überzeugungen (unten 3.), sowie der gerechte, abgewogene Ausgleich ihrer Interessen mit anderen Interessen (unten 4.).

1. Trennung von Staat und Kirche

Artikel 140 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 137 Absatz 1 Weimarer Verfassung schließt die Staatskirche aus. Mit diesem Satz wurde 1919 eine seit Jahrhunderten bestehende Verbindung von Staat und Kirche in Deutschland beendet. Seitdem ist für die deutsche Verfassung die **Trennung von Staat und Kirche** verbindlich. Als „**Staatskirche**“ ausgeschlossen ist die institutionelle Eingliederung von Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften in die Staatsverwaltung. Ihre Organisation ist der Organisationshoheit des Staates entzogen. Sie unterliegt der Selbstbestimmung der einzelnen Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft nach Artikel 137 Absatz 3 Weimarer Verfassung.

Die nach Artikel 137 Absatz 1 Weimarer Verfassung gebotene Trennung von Staat und Kirche ist **abzugrenzen gegen ein laizistisches Verständnis** als Berührungsverbot. Ein laizistischer Staat versucht die Religion von allem, was den Staat angeht, fernzuhalten. Da das öffentliche Leben insgesamt den Staat angeht, neigt der laizistische Staat dazu, die Religion als reine „Privatsache“ vom öffentlichen Leben auszuschließen. Indem er somit im Gegensatz zu nichtreligiösen Lebensäußerungen nur religiöse Lebensäußerungen vom öffentlichen Leben ausschließt, verkehrt der laizistische Staat seine religiöse Indifferenz in religiöse Diskriminierung. Wie verschieden sich eine Trennung von Staat und Religion unter der Devise des „Laizismus“ darstellen kann, zeigen Frankreich und die Türkei: In Frankreich wurde die „laïcité“, wie sie im Trennungsgesetz von 1905 Ausdruck gefunden hatte, zunächst eher repressiv verstanden. Seitdem dringt die Einsicht vor, daß sich die „laïcité“ unter den Erfordernissen der Religionsfreiheit in eine „laïcité nouvelle“ wendet, die eine Kooperation des Staates mit Religionsgemeinschaften einschließen kann.⁶ Umgekehrt stützt die Türkei auf den Laizismus, der den Islam nach der Ablösung des Osmanischen Reiches aus dem öffentlichen Leben verdrängen sollte und seit 1937 in der Verfassung festgeschrieben ist, ein besonderes Aufsichts- und Eingriffsinstrumentarium gegenüber dem Islam; die damit verbundenen Eingriffe in die Selbstorganisation erinnern mehr an die Vorschriften für eine Staatskirche denn an eine Trennung von Staat und Religion.

⁶ Einen systematischen Rechtsvergleich zwischen dem Staatskirchenrecht in Frankreich, den Vereinigten Staaten von Amerika und Deutschland bietet *Walter*, Religionsverfassungsrecht (o. Fn. 3).

Demgegenüber sieht das deutsche Staatskirchenrecht vor, daß der Staat mit Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften kooperiert. Der aktive Sozial- und Kulturstaat bezieht sie in die fördernde Gestaltung des Gemeinwesens ein. Diese Kooperation und Teilhabe sind keineswegs Kennzeichen des Staatskirchentums, das Artikel 137 Absatz 1 Weimarer Verfassung ausschließt; vielmehr sind sie umgekehrt bestens geeignete Mittel und Handlungsformen, um die Trennung der Verantwortungssphären und Handlungsmaßstäbe respektvoll auszugestalten. In dem Rahmen, den das Selbstbestimmungsrecht und das für alle geltende Gesetz vorgeben, ist der säkulare Staat offen für ein **Verhältnis „wechselseitiger Zugewandtheit und Kooperation“**⁷.

2. Neutralität

Die Verfassung gebietet dem Staat **religiöse und weltanschauliche Neutralität**. Der Staat darf nicht in der geistigen Auseinandersetzung zwischen religiös-weltanschaulichen Positionen Stellung nehmen, sich mit einer von ihnen identifizieren oder sie sich für sein Handeln zueigen machen. Hierfür fehlen ihm die Befugnis und der Maßstab. Der Staat hat über alle religiösen und weltanschaulichen Differenzen hinweg **„Heimstatt aller Staatsbürger“**⁸ zu sein. Die Identifikation des Staates mit einer bestimmten religiösen oder weltanschaulichen Position hätte desintegrierende Wirkung gegenüber den Bürgern, die sie nicht teilen.

Das Neutralitätsgebot der deutschen Verfassung kann **nicht** als ein **Berührungsverbot** verstanden und ausgestaltet werden. Es verlangt vom Staat vielmehr die Bereitschaft, mit den durch Religion und Weltanschauung geprägten gesellschaftlichen Vorgängen grundsätzlich den gleichen Umgang zu pflegen wie mit allen anderen gesellschaftlichen Vorgängen. Die religiöse und weltanschauliche Neutralität des Staates gebietet es ihm dabei, die säkularen Maßstäbe seines gesellschafts- und kulturpolitischen Programms streng von den religiösen und weltanschaulichen Maßstäben der gesellschaftlichen Akteure zu trennen. Die Trennung der Maßstäbe bedingt eine umso engere Absprache, Rücksichtnahme und Kooperation bei ihrer Verwirklichung in demselben gesellschaftspolitischen Wirkungsfeld.⁹ Mit Förderung und Kooperation begegnet der Staat religiösen und weltanschaulichen Positionen, ohne sich mit ihnen zu identifizieren.

⁷ BVerfGE 42, 312, 330. Näher *Heckel*, Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (o. Fn. 5), in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. II, S. 417 f.

⁸ BVerfGE 19, 206, 216; 108, 282, 299.

⁹ *Heckel*, Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (o. Fn. 5), in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. II, S. 418–420.

3. Gleichbehandlung

Nach Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich; nach Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz darf insbesondere niemand wegen seines Glaubens oder seiner religiösen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Artikel 33 Absatz 3 Grundgesetz konkretisiert dies für den „Genuß bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte, die Zulassung zu öffentlichen Ämtern sowie die im öffentlichen Dienste erworbenen Rechte“. Das **Diskriminierungsverbot** untersagt dem Staat Ungleichbehandlungen, die nicht durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt sind.

Keine Vorbedingungen für die Gleichbehandlung sind insbesondere die kulturelle und historische Verwurzelung einer Religion oder Weltanschauung, ihre statistische Verbreitung in der Bevölkerung, ihre Nützlichkeit für das Wertebewußtsein in der Gesellschaft oder andere Aspekte des sozialen und kulturellen Gemeinwohls. Demnach haben die Anhänger neu entstandener oder aus anderen Kulturkreisen mitgebrachter Religionen grundsätzlich die gleichen Rechte und Pflichten wie die Christen, deren Religion seit Jahrhunderten die geistige und kulturelle Identität des Volkes prägte. Ausländer sind gleichermaßen in ihrer Religionsausübung geschützt wie Deutsche. Auch ausländische Religionsgemeinschaften haben grundsätzlich die gleichen Rechte wie inländische. Religiöse Minderheiten sind den großen christlichen Kirchen grundsätzlich gleichgestellt. Niemand muß sich für seine Religionsausübung auf kulturelle oder soziale Leistungen berufen können.

Das Gebot der Gleichbehandlung gibt dem Staat kein Mandat zur Dämpfung oder gar Beseitigung religiöser und weltanschaulicher Differenz. Im Gegenteil muß der Staat im Rechtskontakt mit verschiedenen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften und deren Angehörigen ihr verschiedenes Selbstverständnis und dessen verschiedene Betätigung wahrnehmen und berücksichtigen.¹⁰

Das Gebot der Gleichbehandlung zielt auf die **Durchlässigkeit der Rechtsformen**, in denen der Staat der Religionsausübung Raum gibt. Das läßt sich an der Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts nach Artikel 140 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 137 Absatz 5 Weimarer Verfassung beispielhaft zeigen: Diese Vorschrift erweitert die Rechtsformen für das korporative Wirken der Religionsgemeinschaften um die der „**Körperschaft des öffentlichen Rechts**“.¹¹ Diese Rechtsform gliedert die so verfaßten Religionsgemeinschaften

¹⁰ Heckel, Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (o. Fn. 5), in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. II, S. 415–417.

¹¹ Dazu zuletzt besonders Hans Michael Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften. Studien zur Rechtsstellung der nach Art. 137 Abs. 5 WRV korporierten Religionsgesellschaften in Deutschland und in

nicht in die Staatsverwaltung ein, überträgt ihnen keine Staatsaufgaben, unterwirft sie keiner staatlichen Aufsicht und keinen Sonderbindungen. Sie bietet stattdessen einen besonderen institutionellen Rahmen für die optimale Entfaltung religionsgemeinschaftlicher Selbstbestimmung. Sie vermittelt **Sonderrechte**, aber zu ihnen hat jede Religions- und Weltanschauungsgemeinschaft **gleichberechtigten Zugang**: Grundsätzlich kann jede Religions- und jede Weltanschauungsgemeinschaft, die es wünscht, den öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus erwerben. Die Voraussetzungen dafür sind ganz formal: Nur auf die „Gewähr der Dauer“ der Religionsgemeinschaft kommt es an, gemessen an der Zahl ihrer Mitglieder und an ihrer Verfassung. Die Öffnung des Zugangs zur öffentlich-rechtlichen Rechtsform ist ein elementarer Gesichtspunkt der religiösen Gleichheit. Als ungeschriebene Voraussetzung für den öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus gilt im übrigen das Erfordernis der Rechtstreue. Die betreffende Religions- und Weltanschauungsgemeinschaft muß sich im Grundsatz bereit und fähig zeigen, die Schranken der Religionsfreiheit einzuhalten und von ihrem Selbstbestimmungsrecht sowie von den dafür angebotenen öffentlich-rechtlichen Handlungsformen nur innerhalb des für alle geltenden Gesetzes (Artikel 137 Abs. 3 Satz 1 Weimarer Verfassung) Gebrauch zu machen. Eine über die Rechtstreue hinausgehende „Loyalität“ zu den Grundentscheidungen der Verfassung setzt der öffentlich-rechtliche Körperschaftsstatus nicht voraus.¹² In Deutschland haben heute neben den römisch-katholischen Diözesen und den evangelischen Landeskirchen zahlreiche kleine Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften den öffentlich-rechtlichen Körperschaftsstatus.¹³

Geboten ist die Gleichbehandlung verschiedener Religionen untereinander und die Gleichbehandlung von Religionen und Weltanschauungen, aber auch die Gleichbehandlung religiöser oder weltanschaulicher Interessen mit nicht religiös oder weltanschaulich motivierten Interessen. Das kommt in der Qualifikation der Schranke der religiösen Selbstbestimmung nach Art. 137 Absatz 3 Weimarer Verfassung durch **das „für alle“ geltende Gesetz** zum Ausdruck. Nur ein „für alle“ geltendes Gesetz darf die Selbstbestimmung der Religionsgemeinschaften beschränken. Die Qualifikation des „für alle“ geltenden Gesetzes schließt ein gegen Religionsgemeinschaften gerichtetes Sonderrecht aus. Sie schließt weitergehend Normen aus, die ihre Adressaten zwar formal gleichbehandeln, aber Religionsgemeinschaften anders und härter als „alle“ anderen betreffen, indem sie deren Selbstbestimmung in ihren spezifischen,

der Europäischen Union, 2003; *Stefan Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit. Zur Bedeutung des Art. 137 Abs. 5 WRV im Kontext des Grundgesetzes, 2004.

¹² *BVerfGE* 102, 370, 395 f.

über die Interessen anderer Normadressaten hinausgehenden Entfaltungsbedürfnissen beeinträchtigen.¹⁴

4. Güterabwägung und Interessenkoordination

Für diese Qualifikation des „für alle“ geltenden Gesetzes muß sowohl das Maß der Beeinträchtigung von religiösen und weltanschaulichen Selbstbestimmungsinteressen als auch das Maß der Gemeinwohlrelevanz ihrer Beschränkung berücksichtigt werden. Das ist im Wege einer **Güterabwägung** zu leisten.

Die Rolle des Staates im Verhältnis zu den Religionen und Weltanschauungen hat zwei zusammengehörende Aspekte: Der Staat bringt gegenüber ihrer Entfaltung die davon betroffenen individuellen und öffentlichen Belange in Gestalt des für alle geltenden Gesetzes zur Geltung; in diesem Rahmen aber ist es seine Aufgabe, eben auch ihrer gemeinwohlverträglichen Entfaltung zu dienen. Die Rolle des Staates ist unter dem ersten Aspekt die des **Wächters**, unter dem zweiten Aspekt ist sie sehr treffend als die eines „**Intendanten**“ gekennzeichnet worden.¹⁵ Beide Aspekte verbinden sich in Formen der Kooperation zwischen dem Staat und den Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften.

Diese **Kooperation** findet eine besondere Form in den **Verträgen zwischen dem Staat und Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften** (siehe oben II. 2.). Solche Verträge fügen sich bruchlos ein in die allgemeine Entwicklung zu größerer Flexibilität des staatlichen Handelns. Sie sind in Deutschland, wie in anderen Ländern Europas, allgemein anerkannt als eine adäquate Ergänzung der staatlichen Handlungsformen, die dazu beitragen kann, das Gemeinwohl im komplexen Geflecht der individuellen und kollektiven Interessen auszutarieren. Der Staat „koordiniert“ darin das Gemeinwohl mit einzelnen Interessen. Die Beweggründe für

¹³ Überblick: *Ernst-Lüder Solte*, Die Organisationsstruktur der übrigen als öffentliche Körperschaften verfaßten Religionsgemeinschaften und ihre Stellung im Staatskirchenrecht (§ 13), in: HSKR I (o. Fn. 3), S. 417–436 (419–427).

¹⁴ *BVerfGE* 42, 312, 334. Näher *Heckel*, Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (o. Fn. 5), in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. II, S. 412–414.

¹⁵ *Martin Heckel*, Religionsfreiheit. Eine säkulare Verfassungsgarantie, in: ders., Gesammelte Schriften (o. Fn. 5), Bd. IV (GS IV), 1997, S. 647–859 (794, 807, 810 f., 837 – hinsichtlich der Religionsfreiheit in der Schule); *ders.*, Der Rechtsstatus der theologischen Fakultäten im freiheitlichen, religiös neutralen Verfassungsstaat, in: ders., GS IV (a. a. O.), S. 946–986 (984 – hinsichtlich der kulturstaatlichen Pflege der theologischen Wissenschaft), u. ö.; siehe auch zusammenfassend *ders.*, Zur Ordnungsproblematik des Staatskirchenrechts im säkularen Kultur- und Sozialstaat, *JZ* 1994, S. 425–431, auch in: *ders.*, GS IV (a. a. O.), S. 1053–1068.

solche Verträge sind beispielhaft in der Präambel des „Güstrower Vertrags“ von 1994¹⁶ ausgesprochen: Darin ordnen Staat und Kirche ihre Beziehungen unter anderem „im Bewußtsein der Unterschiedlichkeit des geistlichen Auftrages der Kirchen und der weltlichen Aufgaben des Staates“, „in der Überzeugung, daß die Trennung von Staat und Kirche gleichermaßen Distanz und Kooperation gebietet“, und „in Würdigung der Bedeutung, die christlicher Glaube, kirchliches Leben und diakonischer Dienst auch im religiös neutralen Staat für das Gemeinwohl und den Gemeinsinn der Bürger haben“.

IV. Der Interessenausgleich mit der Religionsausübung in beispielhaften Konfliktfeldern

1. Der Interessenausgleich bei religiösen Versammlungen

Menschen wollen ihre Religion typischerweise in Gemeinschaft mit anderen zugleich ausüben. Sie wollen sich zu Gottesdiensten oder anderen Zusammenkünften versammeln. Zu manchen religiösen Zeremonien gehört eine öffentliche Prozession.

Nach Artikel 8 Grundgesetz haben alle Deutschen „das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln“ (Absatz 1). „Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden“ (Absatz 2). Der Gesetzesvorbehalt in Artikel 8 Absatz 2 Grundgesetz zeigt, daß das Grundgesetz nur bei Versammlungen unter freiem Himmel damit rechnet, daß das Gemeinwohl eine Beschränkung erfordert. Für Versammlungen in geschlossenen Räumen gelten nur die ungeschriebenen verfassungsimmanenten Schranken. Die Versammlungen von Ausländern sind zwar nicht von Artikel 8 Grundgesetz, aber durch die Allgemeine Handlungsfreiheit aus Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz geschützt.

Religiöse Versammlungen sind zugleich Religionsausübung im Sinne des Artikel 4 Absatz 1 und 2 Grundgesetz. Beschränkungen von religiösen Versammlungen, gleich ob unter freiem Himmel oder in geschlossenen Räumen, können deshalb nicht auf den Gesetzesvorbehalt in Artikel 8 Absatz 2 Grundgesetz gestützt werden, sondern nur auf die verfassungsimmanenten Schranken des Artikel 4 Absatz 1 und 2 Grundgesetz. Da Artikel 4 Grundgesetz keinen Unterschied zwischen Deutschen und Ausländern macht, schützt er religiöse Versammlungen von Ausländern im gleichen Maß wie die von Deutschen.

¹⁶ Vertrag zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern und der Evangelisch-Lutherischen Landeskirche Mecklenburgs und der Pommerschen Evangelischen Kirche vom 20.1.1994.

Religiöse Versammlungen sind nicht an bestimmte Orte, etwa Kultstätten oder Kirchen, gebunden. Das Versammlungsgesetz enthält Beschränkungen für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel, um mögliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren. Äußerstenfalls kann eine Versammlung, wenn „die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist“, verboten oder von Auflagen abhängig gemacht werden (§ 15 Absatz 1 Versammlungsgesetz). Dabei geht es vor allem um die Verhütung von Gewalttätigkeiten.

Die Beschränkungsmöglichkeiten des Versammlungsgesetzes gelten aber „nicht für Gottesdienste unter freiem Himmel, kirchliche Prozessionen, Bittgänge und Wallfahrten, gewöhnliche Leichenbegängnisse, Züge von Hochzeitsgesellschaften und hergebrachte Volksfeste“ (§ 17 Versammlungsgesetz). Der Gesetzgeber bringt mit dieser Regelung zum Ausdruck, daß solche Versammlungen in aller Regel keine Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung mit sich bringen.

2. Der Interessenausgleich bei Äußerungen der Religion und über Religion

Das Interesse daran, Ansichten von religiösem oder weltanschaulichem Interesse kundzutun, unterliegt im deutschen Recht lediglich den allgemeinen Beschränkungen aus dem Zivilrecht und dem Strafrecht. Für religiöse Veröffentlichungen wie Bücher, Zeitschriften und Nachrichten gilt keinerlei Sonderrecht; sie unterliegen denselben Regeln und haben daher dieselben unbeschränkten Verbreitungsmöglichkeiten wie alle anderen Veröffentlichungen.

Das Strafrecht schützt vor Äußerungen, die sich in verletzender Form gegen Religionen richten.¹⁷

§ 185 des Strafgesetzbuches verbietet **Beleidigungen**. Hierunter fallen sowohl Beleidigungen, die religiös motiviert sind, als auch solche, die umgekehrt in der Verletzung religiöser Gefühle liegen können. Diese werden insoweit als ein Aspekt der persönlichen Würde geschützt. Allerdings sind beleidigende Äußerungen, welche „zur Wahrnehmung berechtigter Interessen gemacht werden“, gemäß § 193 des Strafgesetzbuches „nur insofern strafbar, als das Vorhandensein einer Beleidigung aus der Form der Äußerung oder aus den Umständen, unter welchen sie geschah, hervorgeht“.

§ 130 des Strafgesetzbuches verbietet Äußerungen, welche „in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören“, die Menschenwürde anderer dadurch angreifen, daß

¹⁷ Dazu *Albin Eser*, Schutz von Religion und Kirchen im Strafrecht und im Verfahrensrecht (§ 71), in: Listl / Pirson (Hg.), Handbuch des Staatskirchenrechts (o. Fn. 3), Bd. 2, 1995, S. 1019–1045.

sie **Teile der Bevölkerung beschimpfen, böswillig verächtlich machen oder verleumden**. Dies schützt jede – auch jede durch religiöse oder weltanschauliche Merkmale gekennzeichnete – Gruppe, die zum Gegenstand religiös oder weltanschaulich motivierten Hasses gemacht wird, vor besonders groben und sozial brisanten Verletzungen.

§ 166 des Strafgesetzbuches verbietet eigens öffentliche Äußerungen, die den Inhalt des religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnisses anderer, **eine Religionsgemeinschaft oder eine Weltanschauungsvereinigung** in einer Weise **beschimpfen**, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören. Kritische Äußerungen bleiben gleichwohl erlaubt. Das Gesetz schützt religiöse Gefühle nicht davor, auf Widerspruch oder Ablehnung zu stoßen. Auch weil die Strafbarkeit eine Gefahr für den öffentlichen Frieden voraussetzt, kommt es sehr selten zur Verurteilung nach dieser Vorschrift.

Bei der Anwendung aller dieser Strafbestimmungen ist im Einzelfall das religiöse oder anders motivierte Interesse an der Äußerung gegen die davon betroffenen religiösen oder anderen Belange abzuwägen.

3. Der Interessenausgleich bei der Errichtung und Nutzung von Gebäuden zur Religionsausübung

Religionsgemeinschaften haben typischerweise ein Interesse daran, für die Religionsausübung Gebäude zu errichten und zu nutzen. Insbesondere benötigen sie Räume für ihre Versammlungen und weitere Aktivitäten. Christen bauen und nutzen für ihre Gottesdienste Kirchen, Juden Synagogen, Muslime Moscheen und so weiter.

Jede Bebauung von Grundstücken und jede Nutzung von Gebäuden können in vielfältiger Weise Konflikte mit sich bringen. Das deutsche **Bauplanungsrecht** soll gewährleisten, daß solche Konflikte schon durch eine vorausschauende städtebauliche Planung möglichst vermieden oder bewältigt werden. Deshalb darf ein Gebäude grundsätzlich nur mit einer staatlichen Baugenehmigung für dieses Gebäude errichtet werden, für die im Einzelfall geprüft wird, ob das Bauvorhaben die strengen Voraussetzungen des Bauplanungsrechts einhält. Das gleiche gilt für die technischen Sicherheitsanforderungen, für die das **Bauordnungsrecht** einen hohen Standard vorschreibt. Diese Voraussetzungen beschränken wie alle Bauinteressen auch das Interesse am Bau einer Kirche oder eines anderen Gebäudes zur Religionsausübung. Das deutsche Baurecht ist insofern ein Beispiel für die „Schranken des für alle geltenden Gesetzes“.

Deleted: 7

Die Bebauung von Grundstücken wird mithilfe von Bauleitplänen (Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen) auf städtebauliche Ziele hin gesteuert. § 1 Absatz 7 Baugesetzbuch bestimmt: „Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.“ Zu diesen **Abwägungsbelangen** gehören auch der **Bedarf an Gebäuden für die Religionsausübung**. Sie gehören jedenfalls zu den „sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Bevölkerung“, die gemäß § 1 Absatz 6 Nr. 3 Baugesetzbuch bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen sind. Ein besonderes Gewicht haben dabei „die von den Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts festgestellten Erfordernisse für Gottesdienst und Seelsorge“ gemäß § 1 Absatz 6 Nr. 6 Baugesetzbuch.

Diese Vorschrift ist ein Beispiel für eine Regelung, die an die Rechtsform der Körperschaft des öffentlichen Rechts anknüpft. Die Erfordernisse für Gottesdienst und Seelsorge werden danach nicht von den Planungsbehörden festgestellt, sondern von den Religionsgemeinschaften, welche Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. Erst ihre Abwägung mit anderen Belangen ist Sache der Planungsbehörden. Hingegen ist für die Belange einer Religionsgemeinschaft, die nicht den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts hat, keine verbindliche „Feststellung“ durch die Religionsgemeinschaft vorgesehen. Das erlaubt es den Planungsbehörden gleichwohl nicht, sie unberücksichtigt zu lassen. Sie müssen von sich aus ermitteln, ob unter den „sozialen und kulturellen Bedürfnissen der Bevölkerung“ gemäß § 1 Absatz 6 Nr. 3 Baugesetzbuch auch Erfordernisse einer nicht öffentlich-rechtlich verfaßten Religionsgemeinschaft zu berücksichtigen sind. Wenn solche Religionsgemeinschaften selbst entsprechende Erfordernisse geltend machen, muß die Planungsbehörde sie im Ergebnis mit einem ähnlichen Gewicht berücksichtigen wie die nach § 1 Absatz 6 Nr. 6 Baugesetzbuch durch eine öffentlich-rechtlich verfaßte Religionsgemeinschaft festgestellten Erfordernisse. Verbleibende Unterschiede in der Behandlung der religiösen Interessen sind durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt: Für die Bauleitplanung ist es von Bedeutung, ob die bei der Planung zu berücksichtigenden religiösen Interessen von Dauer sind. Der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts kann entsprechend den Verleihungsvoraussetzungen gemäß Artikel 140 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 137 Absatz 5 Satz 2 der Weimarer Verfassung (siehe oben III. 3.) als ein Ausweis der „Gewähr der Dauer“ gelten. An ihn kann der Gesetzgeber daher anknüpfen, um dauerhafte von weniger dauerhaften religiösen Interessen zu unterscheiden. Unter derselben Voraussetzung der „Gewähr der Dauer“ stehen die Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts nach Artikel 140 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 137 Absatz 5 der Weimarer Verfassung jeder Religionsgemeinschaft offen (siehe

Deleted: 7

nochmals oben III. 3.). Somit kann grundsätzlich jede Religionsgemeinschaft diskriminierungsfrei auch in den Genuß der besonderen Berücksichtigung nach § 1 Absatz 6 Nr. 6 Baugesetzbuch gelangen.

Im **Flächennutzungsplan**, in dem „die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen“ ist (§ 5 Absatz 1 Satz 1 Baugesetzbuch), können unter den „der Allgemeinheit dienenden baulichen Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs“ neben den „sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Zwecken dienenden Gebäuden und Einrichtungen“ auch Kirchen und sonstige kirchliche Gebäude eingeplant werden (§ 5 Absatz 2 Nr. 2 Baugesetzbuch).

Im **Bebauungsplan** werden nähere Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung und über das Maß der baulichen Nutzung von Grundstücken getroffen. Festsetzungen über die Art der baulichen Nutzung ergeben sich beispielsweise daraus, daß ein Gebiet als „Allgemeines Wohngebiet“ ausgewiesen wird. Damit sind alle Nutzungen ihrer Art nach zulässig, welche „vorwiegend dem Wohnen“ dienen (§ 4 der Baunutzungsverordnung). Zulässig sind demnach natürlich Wohngebäude, aber auch die der Versorgung des Gebiets dienenden Läden, Gaststätten und das Wohnen nicht störenden Handwerksbetriebe. Mit Rücksicht auf die kulturellen, sozialen, gesundheitlichen und sportlichen Bedürfnisse der Menschen, die im Gebiet wohnen, sind außerdem Anlagen für kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke zulässig. In gleicher Weise wird auch dem Bedürfnis derjenigen Bewohner, die einer Kirche angehören und sich zu Gottesdiensten versammeln möchten, durch die **Zulässigkeit von „Anlagen für kirchliche Zwecke“** Rechnung getragen. Alle diese baulichen Nutzungen, einschließlich Kirchenbauten, sind im Allgemeinen Wohngebiet also grundsätzlich zulässig. – Entsprechendes gilt im Ergebnis für das zulässige Maß der baulichen Nutzung, also etwa die Höhe von Gebäuden; so darf eine Kirche auch einen **Kirchturm** oder eine Moschee ein **Minarett** haben, der die übrigen Gebäude im Baugebiet überragt.

Diese baurechtlichen Regelungen zeigen beispielhaft, wie in dem „für alle geltenden Gesetz“ den besonderen Bedürfnissen der Religionsausübung im Ausgleich mit anderen Interessen Rechnung getragen werden kann.