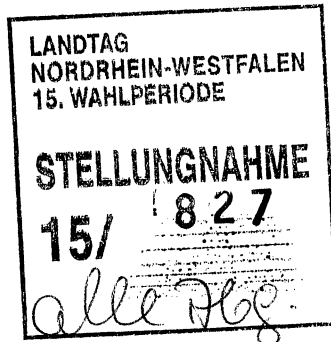




Lehrstuhl für Kirchenrecht, Hindenburgstr. 34, 91054 Erlangen

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Schule und Weiterbildung
Frau Arnoldy

Als e-mail Anhang



Gebäude: Hindenburgstr. 34, 91054 Erlangen

Ansprechpartner:

Telefon: +49 9131 85-2 22 42

Telefax: +49 9131 85-2 40 64

E-Mail: hli@jura.uni-erlangen.de

Ihr Zeichen: I.1/A15-V.7

Ihre Nachricht vom: 28.7.2011

Unser Zeichen:

(Bitte bei Antwort angeben!)

Erlangen, den 07.09.2011

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach – Drucksache 15/2209

Verfassungsrechtliche und tatsächliche Probleme des islamischen Religionsunterrichts

Die Einführung eines konfessionsgebundenen islamischen Religionsunterrichts i.S.v. Art. 7 Abs. 3 GG an den öffentlichen Schulen in deutscher Sprache ist ein von Vielen, insbesondere von wichtigen islamischen Organisationen in Deutschland und von zahlreichen muslimischen Eltern geteiltes Anliegen. Sie dient der religiösen Sozialisation und damit der Religionsfreiheit der Kinder, sie unterstützt das religiöse Erziehungsrecht der Eltern und sie ist auch ein wichtiges Mittel zur Integration muslimischer Schülerinnen und Schüler. Die Deutsche Islamkonferenz hat daher die Einführung eines islamischen Religionsunterrichts an den öffentlichen Schulen empfohlen und Wege zu seiner Verwirklichung vorgeschlagen, die Kultusministerkonferenz hat diese Vorschläge im Grundsatz begrüßt.

Die Schwierigkeit der Einführung eines islamischen Religionsunterrichts ergeben sich aus der Verfassungslage des Grundgesetzes und der Landesverfassungen, hier der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalens (NRWVerf) einerseits, den organisatorischen Besonderheiten des Islam in Deutschland andererseits. Nach Art. 7 Abs. 3 S. 2 GG wird der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt. Damit wird einerseits dem Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften über die Definition ihrer religiösen Grundsätze Rechnung getragen. Dass die Definition dieser Grundsätze den Religionsgemeinschaften obliegt, ist andererseits Ausdruck der Grundsätze der Trennung von Staat und

Religionsgemeinschaften und der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates. Nicht der Staat, d.h. für den Religionsunterricht die Länder, können den Inhalt religiöser Bekenntnisse festlegen, vielmehr muss dies staatsunabhängig durch die Religionsgemeinschaften selbst geschehen. Die Garantie des Religionsunterrichts in Art. 7 Abs. 3 S. 2 GG und Art. 14 NRWVerf setzt daher die Existenz von Religionsgemeinschaften voraus, die willens und in der Lage sind, die Grundsätze des Religionsunterrichts zu definieren.

Allerdings ist unklar, ob die in Deutschland bzw. in Nordrhein-Westfalen tätigen islamischen Vereinigungen, die für die Mitwirkung bei der Erteilung des Religionsunterrichts in Betracht kommen, selbst Religionsgemeinschaften sind. Das gilt auch für die Mitgliedsvereinigungen des Koordinationsrats der Muslime. Dabei kommen lediglich überlokale Organisationen, nicht aber die einzelnen örtlichen Moscheegemeinden, für die für eine Einführung des Religionsunterrichts erforderliche Kooperation realistischerweise in Betracht.

Zum Begriff der Religionsgemeinschaft

An das Vorliegen einer Religionsgemeinschaft – ein Begriff, der weder im GG noch in der NRWVerf definiert wird – sind dabei keine überzogenen Anforderungen zu stellen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 23.2.2005 (BVerwG 6 C 2.04 = BVerwGE 123, 49) insofern völlig zu Recht festgehalten, dass, was vorher bestritten wurde, auch Dachverbände Religionsgemeinschaften im verfassungsrechtlichen Sinn sein können. Allerdings wurden auch in dieser Entscheidung Anforderungen an Religionsgemeinschaften formuliert, bei denen fraglich ist, ob sie durch die vorhandenen islamischen Organisationen auf überlokaler Ebene erfüllt werden. Das Bundesverwaltungsgericht fordert namentlich, dass ein Dachverband sich nicht auf die reine Interessenvertretung nach außen beschränkt, sondern für die Identität einer Religionsgemeinschaft wesentliche Aufgaben wahrnimmt.

Für die Kooperationsfähigkeit einer Gemeinschaft im Bereich des Religionsunterrichts sind weitere Voraussetzungen zu fordern. Neben der in § 132a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 des Entwurfs zu Recht geforderten Gewähr, dass eine islamische Organisation die Grundlagen der Verfassungsordnung der Bundesrepublik, die vom Staat zu schützenden Grundrechte anderer, namentlich der Schüler, und das freiheitliche Religionsverfassungsrecht des Grundgesetzes achtet, ist für die Einführung des Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach überdies erforderlich, dass die betreffenden Gemeinschaften eine hinreichende Zahl von Muslimen repräsentieren, so dass ein ordnungsgemäßer, regelmäßiger Unterricht mit der in den schulrechtlichen Bestimmungen niedergelegten Mindestschülerzahl überhaupt zustande kommen kann. Sie müssen eine gewisse organisatorische Stabilität aufweisen, damit der Unterricht auch dauerhaft eingeführt werden kann und es müssen klare Vertretungsregelungen bestehen, aus denen hervorgeht, welches Organ bzw. welche Person zur Definition der Grundsätze gegenüber dem Staat befugt ist. Ob die-

se und weitere Anforderungen durch die vorhandenen Dachverbände erfüllt werden, ist ebenfalls nicht in allen Fällen sicher.

Die Beiratslösung als verfassungsrechtlich gangbarer Weg zur Problemlösung

In einer Reihe von Bundesländern sind dessen ungeachtet mittlerweile Initiativen zur Einführung eines konfessionellen islamischen Religionsunterrichts ergriffen worden. Dabei weichen die Lösungen, wie mit den organisatorischen Eigenarten des Islam in Deutschland umzugehen ist, z.T. voneinander ab. Während beispielsweise in Niedersachsen versucht wird, eine Vereinbarung der beiden großen, im Land ansässigen muslimischen Dachverbände über die Bildung einer gemeinsamen Repräsentanz zu schließen, die dann Ansprechpartner des zuständigen Kultusministeriums sein soll, geht der vorliegende Gesetzesentwurf von einer Repräsentanz des Islam durch einen vom Staat eingerichteten Beirat aus. Damit wird der Weg eingeschlagen, den der Wissenschaftsrat für die Errichtung islamischer Studien an den staatlichen Universitäten und die dafür erforderliche Mitwirkung der muslimischen Gemeinschaften vorgeschlagen hat.

Vor dem Hintergrund der geschilderten verfassungsrechtlichen Lage sind beide Modelle vertretbar. Zwar mag es vordergründig vorzugswürdig erscheinen, wenn eine Repräsentanz der Muslime durch diese selbst nach dem niedersächsischen Muster gebildet wird. Indes werden in dem im vorliegenden Gesetzesentwurf verfolgten Beiratsmodell religiöse Selbstbestimmung und die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates ebenfalls gewahrt. Der Landtag und die Ministerien greifen nämlich in die Willensbildung der Muslime auch nach dem vorliegenden Modell nicht ein. Vielmehr wird lediglich ein organisatorischer Rahmen zur Verfügung gestellt, innerhalb dessen die islamischen Vereinigungen ihren Willen frei bilden können. Die Teilnahme an dem in § 132a Abs. 4 vorgesehenen Beirat ist ihrerseits freiwillig. Damit haben Religionsunterricht und Beirat Angebotscharakter. Die Selbstbestimmung der islamischen Gemeinschaften bleibt gewahrt.

Insofern ist die in Abschnitt B („Lösung“) des Gesetzesentwurfs gewählte Formulierung, dass nicht „sämtliche im Grundgesetz und in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen geltenden Voraussetzungen für den Religionsunterricht erfüllt“ würden, missverständlich und der Gesetzesentwurf insofern zu defensiv. Derzeit noch unsicher ist, ob die im Koordinationsrat der Muslime zusammengeschlossenen Verbände Religionsgemeinschaften sind, ob ihnen die Rechte der Religionsgemeinschaften wie bspw. das Selbstbestimmungsrecht zukommen und ob sie ggf. ein eigenständiges Recht auf Erteilung eines Religionsunterrichts ihrer Konfession geltend machen können. Dessen ungeachtet würde der geplante Religionsunterricht den verfassungsmäßigen Vorgaben auch insofern genügen, als seine Grundsätze im Rahmen der Beiratslösung von den Religionsgemeinschaften bzw. den islamischen Organisationen, nicht vom Staat, definiert würden. Denn auch wenn die genannten Verbände selbst nicht alle Definitionsmerkmale

einer Religionsgemeinschaft erfüllen, können die durch sie repräsentierten Moscheegemeinden bzw. deren Trägervereine als Religionsgemeinschaften qualifiziert werden. Die Beiratslösung ist insofern ein Modell, wie die Selbstbestimmung muslimischer Religionsgemeinschaften im Wege einer Vertretung durch den Beirat bzw. die in ihm vertretenen Verbändevertreter bewerkstelligt werden kann, auch wenn unklar ist, ob die auf überörtlicher Ebene vorhandenen islamischen Vereinigungen als Dachverbände alle Begriffsmerkmale von Religionsgemeinschaften erfüllen.

Auch der Übergangscharakter der vorliegenden Regelung braucht daher nicht darauf gestützt zu werden, dass Unklarheiten in Bezug auf seine verfassungsrechtliche Zulässigkeit bestünden. Der Übergangscharakter ist vielmehr in der Erwartung gegründet, dass die islamischen Verbände in Zukunft alle Merkmale einer im Rahmen von Art. 7 Abs. 3 GG bzw. Art. 14 NRWVerf kooperationsfähigen Religionsgemeinschaft erfüllen, so dass dann eine andere Form der Mitwirkung der islamischen Religionsgemeinschaften als die hier verwirklichte Beiratslösung gewählt werden kann.

Zur Bildung und Zusammensetzung des Beirats

Nicht unbedenklich erscheint freilich, dass im Beirat ausweislich der Gesetzesbegründung auch der nichtorganisierte Islam durch die Mitglieder nach § 132a Abs. 5 S. 1 Nr. 2 vertreten sein soll. Denn Grundgesetz und Landesverfassung heben nun einmal auf die Grundsätze der Religionsgemeinschaften, nicht der unorganisierten Religiosität für den Religionsunterricht ab. Indes sind die Mitglieder gem. § 132a Abs. 5 S. 1 Nr. 2 nach dem Gesetzestext nicht zwingend solche Muslime, die keinem der Verbände bzw. deren Unterverbänden angehören. Vor allem aber werden sie im Einvernehmen mit den islamischen Organisationen bestimmt. Die islamischen Organisationen können die Berufung von Personen, die sie nicht zur authentischen Vertretung des Islam geeignet halten, verhindern.

In diesem Zusammenhang ist wiederum auch auf den Freiwilligkeits- und Angebotscharakter des in § 132 zugrunde gelegten Beiratsmodells hinzuweisen. Zum einen steht es den islamischen Organisationen in Nordrhein-Westfalen frei, sich daran zu beteiligen oder nicht. Überdies steht es ihnen auch frei, den Beirat zu verlassen und nicht mehr beim Religionsunterricht mitzuwirken, wenn sie den Unterricht für nicht (mehr) mit ihrem Verständnis des Islam vereinbart erachten. Es steht ihnen dann auch frei, dieses gegenüber ihren Mitgliedern und der Öffentlichkeit darzustellen und so zu verdeutlichen, dass der Religionsunterricht nicht oder nicht mehr ihrem Verständnis des Islam entspricht. Ist, hypothetisch gedacht, keine kooperationswillige islamische Organisation mehr vorhanden, entfallen die im Gesetzesentwurf geregelten Voraussetzungen für den Religionsunterricht.

Die Anmeldungslösung und die Rechte der Schüler und Eltern

Die Religionsfreiheit der Schüler und das religiöse Erziehungsrecht der Eltern, beide durch Art. 4 Abs. 1, 2 GG, Art. 4 Abs. 1 NRWVerf, ggf. in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 GG, Art. 8 Abs. 1 S. 2 NRWVerf sowie durch Art. 7 Abs. 2 GG garantiert, bleiben durch die in § 132a Abs. 2 vorgesehenen Anmeldungslösung für den Religionsunterricht und die Abmeldemöglichkeit in Abs. 3 dieser Vorschrift unberührt. Ebenfalls gewahrt bleibt dadurch der Charakter des Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach. Er ist Pflichtfach für die zu ihm angemeldeten Schüler, vorbehaltlich der durch § 132a Abs. 3 in der Fassung des Entwurfs vorgesehenen, durch Art. 7 Abs. 2 GG bzw. Art. 14 Abs. 4 NRWVerf geforderten Abmeldemöglichkeit. Die „Anmeldung“ durch die Erziehungsberechtigten, die in § 132a Abs. 3 vorgesehen ist, ist eine Methode zur Feststellung der Religionszugehörigkeit, die die Konsequenz aus dem vielfach noch unklaren Mitgliedschaftsrecht der islamischen Verbände und Gemeinden und der deshalb nicht immer zweifelsfreien Zuordnung von Muslimen zu einem Verband bzw. einer Gemeinde zieht, ohne irgendwelche Rechte zu tangieren.

Fazit zu den verfassungsrechtlichen Grundsatzfragen

Insgesamt entspricht die durch den Gesetzesentwurf in § 132a vorgesehene Beirats- und Anmeldungs- und Abmeldelösung für die Einführung eines islamischen Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach im Grundsatz den Anforderungen, die aus Art. 7 Abs. 2, 3 GG und Art. 14 NWVerf abzuleiten sind. Er stellt einen verfassungsrechtlich gangbaren Weg dar, den organisatorischen Besonderheiten des Islam bei der Einführung eines konfessionellen Religionsunterrichts i.S.v. Art. 7 Abs. 3 GG und Art. 14 NRWVerf Rechnung zu tragen.

Daraus ergibt sich aber auch, dass die Übergangslösung des § 132a kein generelles und verallgemeinerungsfähiges Modell für andere Religionen ist. Wo etablierte und klar organisierte Religionsgemeinschaften vorhanden sind, ist für eine Hilfskonstruktion wie den vorgeschlagenen Beirat kein Raum. Wo die Selbstorganisation etabliert ist, ist staatliche Organisationshilfe fehl am Platz - und wenn sie aufgedrängt wird, ein Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht.

Vorschläge zu einzelnen Formulierungen

Trotz der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des vorgeschlagenen § 132a sind in Einzelheiten freilich noch Änderungen des vorgeschlagenen Gesetzestextes empfehlenswert.

Richtig hervorgehoben wird in **§ 132a Abs. 1 S. 2** und in der Begründung zum Gesetzentwurf, dass eine islamische Organisation, mit der im Rahmen des Religionsunterrichts kooperiert werden soll, eigenständig und unabhängig sein muss. Allerdings wird hier versäumt klarzustellen, wovon die Organisation unabhängig sein muss. Es gehört zum Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften, dass sie in ihrer Willensbildung abhängig von religiösen Autoritäten, auch ausländischen Autoritäten sein dürfen. Unter den in Deutschland bedeutenden Religionsgemeinschaften ist das keineswegs unbekannt. Gemeint ist in § 132a Abs. 1 die Unabhängigkeit von ausländischen Staaten. Es wäre ein Selbstwiderspruch, wenn im Rahmen des Art. 7 Abs. 3 S. 2 GG, der das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften sichert, einem ausländischen Staat das Definitionsrecht über die Grundsätze des Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach an öffentlichen Schulen in der Bundesrepublik überlassen würde. Insofern ist auch die Unabhängigkeit der Organisationen, die Kooperationspartner des Religionsunterrichts sein wollen, von ausländischen Staaten bei der Definition der Grundsätze nach Art. 7 Abs. 3 S. 2 GG zu fordern. Im Übrigen müssen die kooperierenden Organisationen nicht unabhängig sein.

In S. 2 müsste es also heißen: „Die Organisation muss bei der Zusammenarbeit staatsunabhängig sein und die Gewähr dafür bieten....“

Der Vorsicht halber sei hier erwähnt, dass diese Erwägungen keinesfalls gegen den römisch-katholischen Religionsunterricht sprechen. Zwar ist der Staat der Vatikanstadt ein fremder Staat. Er ist aber insofern ein Sonderfall, als er geschaffen wurde, um die Unabhängigkeit des Heiligen Stuhls gegenüber dem italienischen Staat zu sichern. Er ist also eine Institution zur Sicherung des Selbstbestimmungsrechts der römisch-katholischen Weltkirche, seine Existenz schränkt das Selbstbestimmungsrecht derselben nicht ein. Sein Verhältnis zur römisch-katholischen Kirche ist mit dem Verhältnis der hier in Frage kommenden islamischen Verbände zu ausländischen Staaten nicht vergleichbar.

Nicht folgerichtig erscheint es, wenn die Zusammenarbeit in **§ 132a Abs. 1 S. 1** auf solche islamischen Organisationen beschränkt wird, die Aufgaben wahrnehmen, die für die religiöse Identität ihrer Mitglieder wesentlich sind. Damit wird auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Religionsgemeinschaftsqualität von Dachverbänden Bezug genommen. In dieser Entscheidung wird aber formuliert, dass ein Dachverband für die religiöse Identität „der

Gemeinschaft“ bzw. „einer Religionsgemeinschaft“ wesentliche Aufgaben wahrnimmt. Dass diese Aufgabenerfüllung für die religiöse Identität der Mitglieder von Bedeutung ist, sofern mit „Mitglieder“ nicht die Unterverbände, sondern die zugehörigen Individuen gemeint sind, wird zu Recht nicht verlangt und dürfte auch schwer feststellbar sein. Auch im Übrigen erscheint die genannte Einschränkung in § 132a Abs. 1 S. 1 inkonsequent. Wenn zur Einführung des Religionsunterrichts auch mit solchen Vereinigungen zusammengearbeitet werden soll, deren Religionsgemeinschaftsqualität noch nicht feststeht, ist nicht einzusehen, warum gerade dieses Merkmal bereits sicher erfüllt sein muss. Das genannte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts kann so verstanden werden, dass eine Gemeinschaft, die sich auf die Geltendmachung der religiösen Grundsätze des Religionsunterrichts beschränkt, ohne sonstige eigenen Entscheidungsbefugnisse zu haben, keine Religionsgemeinschaft i.S.v. Art. 7 Abs. 3 S. 2 GG ist. Für die Einführung des Religionsunterrichts kann es aber gerade vernünftig sein, mit einer solchen, zur Außenwahrnehmung der religiösen Grundsätze ihrer Unterverbände befugten, aber darauf auch beschränkten Gemeinschaft zusammenzuarbeiten und nicht zur Zusammenarbeit mit den (zahlreichen) Unterverbänden gezwungen zu sein. Ferner könnte bereits in der Formulierung des § 132a Abs. 1 verdeutlicht werden, dass auch die Kooperation mit mehreren Verbänden möglich ist.

Daher schlage ich vor, **§ 132a S.1 und S. 2** in folgender Weise zu einem Satz zu verschmelzen:

„Besteht auf Grund der Zahl der in Betracht kommenden Schülerinnen und Schüler Bedarf, islamischen Religionsunterricht im Sinne von § 31 einzuführen, aber noch keine entsprechende Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 14 und 19 der Landesverfassung und Art. 7 Absatz 3 des Grundgesetzes, kann das Ministerium übergangsweise bei der Einführung und Durchführung mit einer oder mehreren islamischen Organisationen zusammenarbeiten, die bei der Zusammenarbeit staatsunabhängig sind und die Gewähr dafür bieten....“

In **§ 132a Abs. 1 S. 3 S. 3** muss es richtig heißen: *„Vertreten mehrere Organisationen das gleiche oder verwandte Bekenntnisse...“*. Wenn es sich lediglich um ein Bekenntnis handelt, spielt ja die Verwandtschaft keine Rolle. Die evangelischen Kirchen vertreten beispielsweise nicht ein, sondern mehrere Bekenntnisse (lutherisch, reformiert und uniert), die aber eben einander verwandt sind.

In **§ 132a Abs. 4 S. 2, 2. Halbsatz** bleibt offen, worauf sich das Einverständnis beziehen soll. Zudem ist die Formulierung hier an Art. 14 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 NRWVerf angelehnt, ohne ihr ganz zu entsprechen („Unterrichtsvorgaben und Auswahl der Lernmittel“ statt „Lehrpläne und Lehrbücher“). Ähnlich wird in S. 3 statt der Verfassungsformulierung „Bevollmächtigung“ der Begriff „Beauftragung“ in Bezug auf die Lehrkräfte verwendet. Schließlich wird der in

Art. 7 Abs. 3 S. 2 GG genannte Begriff der „Grundsätze“ nicht erwähnt. Um Diskussionen und Zweifel darüber zu vermeiden, ob die gewählten Begrifflichkeiten den jeweiligen Verfassungsvorgaben entsprechen, schlage ich folgende Formulierung für **§ 132a Abs. 4** vor:

„Das Ministerium bildet einen Beirat, der die Anliegen und die Interessen der islamischen Glaubensgemeinschaften bei der Einführung und der Durchführung des islamischen Religionsunterrichts nach Absatz 1 wahrnimmt. Der Beirat stellt fest, ob der Religionsunterricht den Grundsätzen i.S.v. Art. 7 Abs. 3 S. 2 GG entspricht. Er ist bei der Bestimmung der Lehrpläne und Lehrbücher und bei der Bevollmächtigung der Lehrerinnen und Lehrer zu beteiligen. Eine ablehnende Entscheidung des Beirats ist in den Fällen der Sätze 2 und 3 nur aus religiösen Gründen zulässig, die dem Ministerium schriftlich darzulegen sind.“

Das zusätzlich aufgenommene Begründungserfordernis erleichtert dem Ministerium die Feststellung, ob es sich tatsächlich um religiöse Gründe handelt.

In **§ 132a Abs. 5 Nr. 2** ist wohl gemeint: „vier weitere Mitglieder“. Denn die hier laut der Gesetzesbegründung gemeinten „Vertreter“ der nichtorganisierten Muslime sollen doch volles Stimmrecht im Beirat haben und dort nicht lediglich „Vertreter“ sein. Das sollte klargestellt werden.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Heinrich de Wall