

Düsseldorf, 21. Mai 2019

**Gesetz zur Verlängerung des islamischen Religionsunterrichts als ordentliches
Lehrfach**

(14. Schulrechtsänderungsgesetz)

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Drucksache 17/5618

in Verbindung mit

Gesetz zum islamischen Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach

(14. Schulrechtsänderungsgesetz)

**Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, Drucksache
17/5638**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

für die Möglichkeit der Stellungnahme zu den oben genannten Gesetzentwürfen bedanken wir
uns.

I. Vorbemerkungen

1. Der Religionsunterricht in der Schule ist eine gemeinsame Angelegenheit von Staat und Kirchen bzw. Religionsgemeinschaften. Er ist an allen (nicht bekenntnisfreien) Schulen in Nordrhein-Westfalen ordentliches Lehrfach und untersteht - wie gemäß Art. 7 Abs. 1 GG das gesamte Schulwesen - der staatlichen Schulaufsicht. Der Religionsunterricht wird in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften konfessionsgebunden erteilt. Religionsunterricht vermittelt nicht nur Kenntnisse über Religion, sondern ist Unterricht in Religion und insofern Ausdruck positiver Religionsfreiheit (im Sinne von Art. 4 GG) in der Schule. Die Inhalte des Religionsunterrichts kann und darf der religiös neutrale Staat nicht festlegen.

2. Art. 7 Abs. 3 GG hält für den Religionsunterricht fest:

„Der Religionsunterricht ist in den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen ordentliches Lehrfach. Unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechtes wird der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt. Kein Lehrer darf gegen seinen Willen verpflichtet werden, Religionsunterricht zu erteilen.“

Die Landesverfassung NRW geht in Art. 14 LV darüber hinaus:

„(1) Der Religionsunterricht ist ordentliches Lehrfach an allen Schulen, mit Ausnahme der Weltanschauungsschulen (bekenntnisfreien Schulen). Für die religiöse Unterweisung bedarf der Lehrer der Bevollmächtigung durch die Kirche oder durch die Religionsgemeinschaft. Kein Lehrer darf gezwungen werden, Religionsunterricht zu erteilen.

(2) Lehrpläne und Lehrbücher für den Religionsunterricht sind im Einvernehmen mit der Kirche oder Religionsgemeinschaft zu bestimmen.

- (3) Unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechts haben die Kirchen oder die Religionsgemeinschaften das Recht, nach einem mit der Unterrichtsverwaltung vereinbarten Verfahren sich durch Einsichtnahme zu vergewissern, dass der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit ihren Lehrern und Anforderungen erteilt wird.
- (4) Die Befreiung vom Religionsunterricht ist abhängig von einer schriftlichen Willenserklärung der Erziehungsberechtigten oder des religionsmündigen Schülers.“

3. In Nordrhein-Westfalen können im Schuljahr 2017/2018 von insgesamt 415.000 Schülerinnen und Schülern muslimischen Glaubens 19.500 Schülerinnen und Schüler am islamischen Religionsunterricht im Sinne der bisherigen Übergangsvorschrift des § 132 a SchulG teilnehmen. Bisher verfügen 241 Lehrkräfte über eine staatliche Unterrichtserlaubnis und die religiöse Bevollmächtigung zur Erteilung des Unterrichts (Idschaza). Die Übergangsvorschrift des § 132a SchulG läuft zum 31. Juli 2019 aus. Der Bedarf an einem Auf- bzw. Ausbau islamischen Religionsunterrichts besteht weiterhin.

4. Sowohl die evangelischen Kirchen¹ als auch die katholischen (Erz-)Bistümer in Nordrhein-Westfalen² befürworten die Einführung des islamischen Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach. In der „Gemeinsamen Erklärung der an der Durchführung des bekenntnisorientierten Religionsunterrichts in Nordrhein-Westfalen beteiligten Kirchen, Religionsgemeinschaften und des Beirates für den islamischen Religionsunterricht“ vom 31. Mai 2016 bekräftigen sie:

„[...] Der Religionsunterricht insgesamt leistet einen aufklärenden Beitrag zur Identitätsbildung und zur Prävention und leitet zur Pluralitätsbindung an: Der konfessionell orientierte Religionsunterricht will in der eigenen Religion beheimaten und Sprachfähigkeit in religiösen Fragen entwickeln. [...]“³

Wie bereits in den Stellungnahmen zum 6. Schulrechtsänderungsgesetz im Jahr 2011 (Stellungnahme 15/845 und Stellungnahme 15/833) und auch der Gemeinsamen Erklärung aus dem Jahr 2016 deutlich zum Ausdruck gebracht, ist jedoch aus Sicht der Kirchen daran festzuhalten, dass dieser den Anforderungen von Art. 7 Abs. 3 GG genügen muss.

„[...] Der Religionsunterricht wird nur dann in diesem Sinne wirksam sein, wenn er von den Kirchen und Religionsgemeinschaften selbst legitimiert ist, sowie es unser Grundgesetz und die nordrhein-westfälische Verfassung vorsehen. [...]“⁴

II. Im Einzelnen

1. § 132a Abs. 1 - Abs. 3 SchulG-E

¹ Siehe für den Bereich der evangelischen Kirchen etwa: „Religionsunterricht für muslimische Schülerinnen und Schüler“, Handreichung der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) aus dem Jahr 1999; „Religionsunterricht - 10 Thesen des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland“, Evangelische Kirche in Deutschland 2006, These 3; „Religiöse Orientierung gewinnen - Evangelischer Religionsunterricht als Beitrag zu einer pluralitätsfähigen Schule“, Denkschrift der EKD aus dem Jahr 2014, S. 96; „Zusammenleben mit Muslimen in Deutschland - Gestaltung der christlichen Begegnung mit Muslimen“, Handreichung der EKD aus dem Jahr 2000, Punkt 4.

² Siehe für den Bereich der katholischen Kirche etwa: Pressemeldung vom 22.01.1999: Islamischer Religionsunterricht. Stellungnahme des Sekretariats der Deutschen Bischofskonferenz, Die Zukunft des konfessionellen Religionsunterrichts. Empfehlungen für die Kooperation des katholischen mit dem evangelischen Religionsunterricht 22. November 2016, hg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz. – Bonn 2016. – 39 S. – (Die deutschen Bischöfe; 103)

³ Gemeinsamen Erklärung der an der Durchführung des bekenntnisorientierten Religionsunterrichts in Nordrhein-Westfalen beteiligten Kirchen, Religionsgemeinschaften und des Beirates für den islamischen Religionsunterricht“ vom 31. Mai 2016, S. 2.

⁴ Gemeinsamen Erklärung der an der Durchführung des bekenntnisorientierten Religionsunterrichts in Nordrhein-Westfalen beteiligten Kirchen, Religionsgemeinschaften und des Beirates für den islamischen Religionsunterricht“ vom 31. Mai 2016, S. 3.

Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet den Art. 7 Abs. 3 GG als ein „Kooperationsangebot des Staates an die Religionsgemeinschaften“. Der Begriff der Religionsgemeinschaft bzw. Religionsgesellschaft im Sinne von Art. 7 Abs. 3 GG, Art. 140 GG i. V. m. Art. 136 ff. WRV erfordert keine bestimmte Organisationsstruktur oder Rechtsform, der Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ist dazu nicht erforderlich. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist eine Religionsgemeinschaft „ein Verband [...], der die Angehörigen eines religiösen Bekenntnisses oder verwandter Bekenntnisse zur allseitigen Erfüllung der durch das Bekenntnis gestellten Aufgaben zusammenfasst.“⁵ Erforderlich ist nach herrschender Meinung in Rechtsprechung und Schrifttum⁶, dass der Verband ein „Minimum an Organisation“⁷ aufweist, durch seine „Verfassung und Zahl seiner Mitglieder die Gewähr der Dauer bietet“⁸, eine eindeutige Mitgliederstruktur hat und fundamentale Verfassungsprinzipien wahrt. Der Verband muss in der Lage sein, seine Glaubensgrundsätze verbindlich festzulegen und Ansprechpartner für den Staat zu stellen. Auch Dachverbände können unter bestimmten Voraussetzungen Religionsgemeinschaften sein.

Unter den muslimischen Organisationen in Nordrhein-Westfalen gibt es (derzeit) keine Religionsgemeinschaften im verfassungsrechtlichen Sinne. Unbestritten ist jedoch der Bedarf von etwa 415.000 Schülerinnen und Schülern muslimischen Glaubens an islamischem Religionsunterricht.

Bedingt durch die auf Seiten der Muslime fehlende Organisationsform wird in § 132 a Abs. 1 SchulG-E des von den Fraktionen CDU und FDP vorgeschlagenen Entwurfs das Ministerium ermächtigt, übergangsweise mit islamischen Organisationen zusammenzuarbeiten, die noch keine Religionsgemeinschaften im Sinne von Art 7. Abs. 3 GG und Art. 14 LV sind.

Voraussetzung dafür ist gemäß § 132a Abs. 2 SchulG-E, dass die entsprechenden islamischen Organisationen landesweit tätig sind und Aufgaben wahrnehmen, die für die religiöse Identität ihrer Mitglieder oder Unterorganisationen wesentlich sind sowie einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Land abgeschlossen haben. Der Abschluss eines solchen Vertrages setzt gemäß § 132a Abs. 3 SchulG-E Eigenständigkeit und Staatsunabhängigkeit bei der Zusammenarbeit, Verfassungstreue im Sinne von § 132a Abs. 3, S. 2, Nr. 2 SchulG-E sowie eine verlässliche Organisationsstruktur voraus.

Dieses Konstrukt begegnet - da weiterhin keine Religionsgemeinschaft als staatliches Gegenüber auf muslimischer Seite steht - verfassungsrechtlichen Bedenken.

2. § 132a Abs. 4 - Abs. 5 SchulG-E

Unverändert beruht die Teilnahme von Schülerinnen und Schülern am islamischen Religionsunterricht im Sinne von § 132a SchulG-E auf der Anmeldung durch die Eltern; dies widerspricht der sich aus der Einordnung des Islamischen Religionsunterrichts im Sinne von § 132a SchulG-E als ordentliches Lehrfach - und damit Pflichtfach - ergebenden Pflicht zur Unterrichtsteilnahme.

3. § 132a Abs. 6 - 9 SchulG-E

Die Vorschrift des § 132a SchulG-E legt in den Absätzen 6- 9 die Zusammensetzung der den bisherigen Beirat ersetzenden „Kommission für den islamischen Religionsunterricht“ (Kommission) fest und enthält eine Öffnungsklausel für islamische Organisationen, die Religionsgemeinschaften im Sinne des Grundgesetzes sind. Das Gegenüber des Staates ist

⁵ BVerwG, 6 B 94/18, Rdnr. 14

⁶ Siehe etwa Dreier, Grundgesetz Kommentar, 2013, Art. 7, Rdnr. 91.

⁷ BVerwGE 123, 49 (55).

⁸ BVerwGE 123, 49 (70).

nicht mehr ein beim Ministerium angesiedelter Beirat, sondern eine vom Staat unabhängige Kommission.

Die bisherige Zusammensetzung des Beirats aus vier Vertretern, die von den islamischen Organisationen Nordrhein-Westfalen oder deren Zusammenschluss bestimmt werden und vier Vertretern, die vom Ministerium im Einvernehmen mit den islamischen Organisationen in Nordrhein-Westfalen bestimmt werden, wird dahingehend geändert, dass der Staat nunmehr keine Vertreter mehr bestimmt und die Mitwirkung in der Kommission grundsätzlich jeder islamischen Organisation offen steht, die die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt und einen entsprechenden öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Land abgeschlossen hat. Das jeweilig in die Kommission entsandte Mitglied muss auch persönlich die Gewähr für die Anforderungen der Verfassungstreue im Sinne von § 132a Abs 3 S. 2 Nr. 2 SchulG-E bieten. Unklar bleibt, ob hierfür eine Zustimmung des Ministeriums erforderlich ist (Gesetzesbegründung, S. 12, Ziffer 12).

Eine Begrenzung der Anzahl der Kommissionsmitglieder ist nicht vorgesehen. Jede Organisation hat in der Kommission eine Stimme. Eine Geschäftsstelle soll die Kommission unterstützen.

Das Kommissionsmodell berücksichtigt gesellschaftliche Entwicklungen und nähert sich den verfassungsrechtlichen Vorgaben von Neutralitätsgebot und die Trennung von Staat und Kirche an.

Insofern ist das Kommissionsmodell ein Schritt hin zu einem islamischen Religionsunterricht im Sinne der Verfassung.

III. Charakter einer Übergangslösung

Der neue § 132a SchulG-E wird bis zum Ablauf des 31. Juli 2025 befristet. Eine Berichtspflicht gegenüber dem Landtag bis zum 31. Juli 2024 ist vorgesehen.

Die aufgezeigten verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese - zweite - Übergangslösung können angesichts des unbestrittenen Bedarfs an Religionsunterricht für Schülerinnen und Schüler muslimischen Glaubens unter der Maßgabe zurück gestellt werden, dass bis zum Jahr 2025 eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechende gesetzliche Lösung gefunden wird.

Mit freundlichen Grüßen

