

Datum 26. Mai 2019

Stellungnahme

**zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion, Drs. 17/5618, sowie zum gemeinsamen Gesetzentwurf von
CDU-Fraktion und der FDP-Fraktion, Drs. 17/5638,
zur Weiterführung des islamischen Religionsunterrichts (14. Schulrechtsänderungsgesetz)**

I. Übersicht und Gesamtwürdigung

Am 31.7.2019 tritt die bisherige gesetzliche Bestimmung zur Einführung eines islamischen Religionsunterrichts als ordentliches Unterrichtsfach, § 132a SchulG („Beiratslösung 2011“), außer Kraft. Um einen regelungslosen Zustand zu vermeiden, werden die vorgenannten Gesetzentwürfe vorgelegt: Die SPD plädiert für vorläufige Verlängerung der bisherigen Bestimmung, die Regierungsfractionen legen einen Entwurf vor, der an markanten Stellen eine inhaltliche Neuausrichtung vornimmt.

Die Gesetzesentwürfe fallen in eine Zeit zunehmender religionspolitischer Fliehkräfte. Aus Sicht des Religionsverfassungsrecht ist zu unterstützen, dass beide Entwürfe auf die Fortführung eines Religionsunterrichts für islamische Schülerinnen und Schüler setzen. Der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen ersetzt den bisherigen Beirat durch eine staatsferner besetzte Kommission; zugleich werden neue Zugriffsmöglichkeiten staatlicher Stellen auf den islamischen Religionsunterricht geschaffen. Insoweit sind nach hier vertretener Auffassung Anpassungen bzw. Klarstellungen notwendig, um zu einer verfassungsmäßigen Lösung zu gelangen. Die tatsächliche Durchführbarkeit des geplanten Vertrags-/Kommissionsmodells lässt sich zur Zeit nicht abschließend abschätzen.

Angesichts dessen (und der bundesweiten Dynamik der Entwicklung) ist ernsthaft zu erwägen, zunächst eine Verlängerung der bisherigen Regelung vorzunehmen, um nach eingehenderer Prüfung zu einer zukunftsfähigen Lösung zu gelangen.

II. Zum verfassungsrechtlichen Rahmen

1. Die vorliegenden Gesetzentwürfe sind von dem Willen getragen, das Angebot für einen islamischen Religionsunterricht aufrechtzuerhalten und fortzuentwickeln. Dieser Grundkonsens ist – gegen manche Skepsis in der gegenwärtigen öffentlichen Debatte – religionsverfassungsrechtlich zu unterstützen. In einer grundsätzlich positiven Haltung zur Institution des Religionsunterrichts verwirklicht sich die fördernde Neutralität der Verfassung, die den Faktor „Religion“ als wesentlich für die Identität seiner Bürger und als Prägefaktor für die Gesellschaft anerkennt. Es wäre also ein Fehlverständnis, Art. 7 Abs. 3 GG als Anspruchsnorm im Zweifel restriktiv auszulegen. Denn damit wird verkannt, dass der Religionsunterricht zu den großen Friedensformeln des freiheitlichen Verfassungsstaats gehört: Der demokratische Staat mäßigt sich in einer entscheidenden Dimension menschlicher Existenz, indem er in seiner Institution, der öffentlichen Schule, einen Ort schafft, den er nicht selbst bestimmt. Die religiösen Bürger sollen sich in der Schule aufgehoben fühlen – schon um sie nicht in die Segregation der Privatschulen zu treiben, die als Ausweichmöglichkeit nach Art. 7 Abs. 4 f. GG ebenfalls geschützt sind.

Asymmetrische Ergebnisse, die aufgrund formal gleicher Anforderungen bestimmten Religionen den Zugang zum Religionsunterricht ermöglichen, anderen aber nicht, stehen daher von Verfassungswegen unter Rechtfertigungsbedarf – und nicht andersherum die Eröffnung neuen religiösen Unterrichts. Verfassungsrechtlich geboten ist daher eine Ermöglichungsstrategie – nicht aus naiver Integrationsseeligkeit, sondern aus Einsicht in die gegenwärtige Verwieseneheit von Staat und freier Gesellschaft.

2. Zugleich sind auch von neuen Formen und Akteuren des Religionsunterrichts diejenigen Bedingungen zu erfüllen, die der Religionsunterricht als besonders Schulfach erfüllen muss. Sie ergeben sich aus dem prinzipiellen Ausnahmecharakter des Religionsunterrichts: Der Staat muss und darf auf sein demokratisch legitimes Schulmandat nur dort und nur insoweit verzichten, wie ihm inhaltliche Entscheidungen prinzipiell versperrt sind. Darum geht es in den „Grundsätzen der Religionsgemeinschaften“ des Art. 7 Abs. 3 GG. In den Worten des Bundesverfassungsgerichts: Gegenstand des Religionsunterrichts sind „Glaubenssätze (...) als bestehende Wahrheit“, und zu ihnen kann sich das religiös-weltanschaulich neutraler Staatswesen aus seiner eigenen Konstruktion heraus nicht verhalten (BVerfGE 74, 244 (252) – 1987). An dieser zentralen Stelle kann im Übrigen auch das Schulverfassungsrecht nicht pragmatisch argumentieren: Die Bestimmung und Verantwortung über die Inhalte des Unterrichts in der staatlichen (Pflicht-) Schule trägt der Staat – deswegen kann es grundsätzlich keine Absprachen mit Verbänden und Interessenvertretungen über die Inhalte des Unterrichts geben. Die Religion stellt hier gemäß Art. 7 Abs. 3 GG die ausdrückliche Ausnahme dar, die letztlich die allgemeine Regel demokratisch-staatlicher Verantwortung für die Schule bestätigt.

Die gesellschaftliche Mitwirkung am Religionsunterricht zielt also ausschließlich auf das Mandat, den Unterrichtsstoff von der je eigenen religiösen Wahrheit her zu bestimmen – und eben nicht auf wünschenswerte Beiträge zur gesellschaftlichen Integration etc. Daher muss das jeweilige Votum zu den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften glaubensbezogen sein. Eine allgemein kulturell oder anders begründete Vertretungsmacht für einen Teil der Bevölkerung kommt dagegen nicht in Betracht.

3. Auf der anderen Seite ist es aber ein formalistischer Fehlschluss, die Formulierung der „Grundsätze der Religionsgemeinschaften“ nur bei organisatorischer Identität zwischen Religionsgemeinschaft und deren Vertretung für einen Religionsunterricht im Rahmen des Art. 7 Abs. 3 GG zu akzeptieren. Eine solche Bedingung wäre im Land NRW nicht einmal durch die evangelischen Landeskirchen zu erfüllen. Daher muss der Staat zunächst die organisatorische Verschiedenheit der Religionsgemeinschaften als Grundgegebenheit aufnehmen. Ausreichend ist – wie es das BVerwG 2005 und 2018 hinreichend klar ausgeführt hatte – die Vertretungsfähigkeit in Bezug auf religiöse Fragen, ohne dass damit

kirchenleitende Befugnisse verbunden sein müssen (vgl. nur BVerwGE 123, 49 (54 ff.) – 2005). Daran orientierte sich bekanntlich auch bereits die Beiratslösung 2011.

Über die Legitimation entsprechender Kooperationsmodelle wird im Übrigen letztlich auch dadurch entschieden, ob und inwieweit sich das freie Volk der Gläubigen durch die entsprechenden Festlegungen repräsentiert fühlt; die Abmeldemöglichkeit vom Religionsunterricht nach Art. 7 Abs. 2 GG ist hierfür ein in der Verfassung unmittelbar vorgesehenes Element, dessen Bedeutung für die Gesamtkonstruktion des Religionsunterrichts vielfach unterschätzt wird. Wegen der Abmeldemöglichkeit ist eine gewisse Gelassenheit in der Frage der Zusammenarbeit mit religiösen Verbänden auch verfassungsstrukturell nahegelegt – denn die letzte Entscheidung über den Erfolg solcher Unternehmungen treffen weder Staat noch Verbände, sondern die Bürger.

4. Zutreffend ist, dass der Staat eine Gesamtverantwortung für den Religionsunterricht als ordentliches Unterrichtsfach hat. Deswegen darf im Religionsunterricht kein quasi-politisches Gegenmodell propagiert werden, das in Gegensatz den sonstigen Erziehungszielen steht. Diese inhaltliche Kontrollebene wird oft vorverlagert in die Frage nach der Wahl der Kooperationspartner des Staates. Immer wenn durch eine solche Vorabprüfung eine verdeckte Verstaatlichung bzw. Vernützlichung der Religionsgemeinschaften betrieben wird, verstößt dies gegen die freiheitliche Grundanschauung, die die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts prägt (BVerfGE 102, 370 – Zeugen Jehovas (2000)). Dem Religionsverfassungsrecht sind daher auch abstrakte Statusklärungen fremd: Die Bildung und Organisation einer Religionsgemeinschaft ist Ausdruck gesellschaftlicher Freiheit und nicht von staatlicher Beurteilung abhängig. Bei genauer Prüfung des Verfassungstextes erfordert Art. 7 Abs. 3 GG gerade nicht, dass für die Zusammenarbeit jeweils gerade eine Religionsgemeinschaft als Gegenüber des Staates identifiziert wird – es geht vielmehr darum, dass in verlässlicher, staatsferner Weise die „Grundsätze der Religionsgemeinschaften“ zur Grundlage des Religionsunterrichts gemacht werden können. Das heißt, dass von Verfassungswegen durchaus unterschieden werden kann zwischen der Religionsgemeinschaft samt ihren Grundsätzen und dem förmlichen Gegenüber des Staates bei der Organisation des Religionsunterrichts.

Wo eine solche Differenz zwischen Religionsgemeinschaft und deren Vertretung auftritt – also typischerweise beim Islam – fällt dem Staat eine Einschätzungsprärogative zu, wieweit er sein Gegenüber als hinreichend legitimierten Vertreter ansieht. Dabei darf sich der Staat freilich nicht von staatspolitischer Wünschbarkeit leiten lassen. Bei einer Vielzahl von potentiellen Vertretern einer Religion tritt eine prozedurale Gestaltungsverpflichtung des Staates ein, die sich unter der Maßgabe der Freiheitssicherung sowohl auf die Auswahl der Kooperationspartner des Staates wie auf die Konsolidierung der religionsseitig generierten Inhalte beziehen kann. Die Gegenvorstellung einer strikten „Nichteinmischung“ des Staates kann dagegen das Ziel einer verfassungsseitig gewünschten Ermöglichung von Religionsunterricht bewusst oder unbewusst unterlaufen (und blendet im Übrigen auch die tatsächliche Praxis im Bereich des christlichen Religionsunterrichts aus).

Zusammengefasst: Das Verfassungsrecht geht davon aus, dass Religionsunterricht ein positives Element der staatlichen Pflichtschule ist und wesentlich zu deren Legitimation beiträgt. Der religiös neutrale Staat kann die Wahrheitsfrage in diesem Feld nicht demokratisch entscheiden, daher ist er darauf angewiesen, dass die „Grundsätze der Religionsgemeinschaften“ durch einen anderen festgelegt werden. Dabei ist aber eine Identität zwischen Religionsgemeinschaft und Kooperationspartner des Staates nicht geboten. Insbesondere bei einer Vielzahl von Partnern in Bezug auf eine Religion ist eine gesteigerte prozedurale Verpflichtung des Staates unumgänglich. Eine drohende Überwältigung von Eltern und Schülern wird dadurch vermieden, dass auch die Abmeldemöglichkeit zur Gesamtregelung des bekenntnisgebundenen Religionsunterrichts gehört.

III. Zu den vorliegenden Gesetzentwürfen

1. Die bisherige Regelung in § 132a SchulG trägt den Erfordernissen des Religionsverfassungsrechts durchaus weitgehend Rechnung; insbesondere ist sie von der zutreffenden Anschauung getragen, dass eine Zusammenarbeit mit Verbänden möglich und ausreichend ist, die für die religiöse Identität ihrer Mitglieder wesentliche Aufgaben übernehmen. Es wird zwar ganz überwiegend vertreten (und ist sogar im Gesetzeswortlaut nahegelegt), es handele sich um eine heikle Lösung, die höchstens als Übergangslösung tragbar sei. Diese Auffassung legt in schlichter Weise das überkommene Modell der Zusammenarbeit mit den christlichen Kirchen als Normalmaß zugrunde. In der Konsequenz wurde versucht, die muslimischen Verbände zu Parallelinstitutionen zu den christlichen Kirchen zu machen – was zu einer zeitweisen Hinwendung zu möglichst straff geführten Verbänden führte, die dem Staat als vorzugswürdiger verlässlicher Partner erschienen.

Das zentrale religionsverfassungsrechtliche Problem der bisherigen Lösung lag darin, dass der Beirat zur Hälfte durch das zuständige Ministerium bestimmt wurde, § 132a Abs. 5 Nr. 2 SchulG. Die Intention war, (ggfs.) ein Gegengewicht zu den Verbandsvertretern bilden zu können. Damit war und ist einerseits eine klare Grenzüberschreitung verbunden, weil staatliche Stellen Vertreter benannten, die gerade die Interessen der Religionsgemeinschaft vertreten – was mit der Vorstellung vom religiös „blinden“ Staat kaum übereinzubringen ist. Allerdings muss hinzugefügt werden, dass dieses staatliche Benennungsrecht an das Einvernehmen der islamischen Verbände gebunden war. Außerdem darf nicht übersehen werden, dass etwa im Bereich der christlichen Kirchen die theologische Professionalisierung durch die theologischen Universitäten an staatlichen Universitäten samt staatlich bestellter Beamter traditionell hoch ist, so dass auch dort ein echtes Trennungsmodell faktisch nicht besteht.

Das tatsächliche Problem der Beiratslösung lag und liegt eher in seiner statischen Handhabung: Wenn das Gesetz von „den“ islamischen Organisationen in Nordrhein-Westfalen spricht, hatten die staatlichen Stellen genau vier Verbände vor Augen – mit denen man nun teilweise nicht mehr ohne weiteres zusammenarbeiten will.

2. In dieser Situation will der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen neue Bewegungsfreiheit herstellen. Das soll vor allem durch drei substantielle Veränderungen gelingen:

- Zum einen soll die Zahl der Kooperationspartner geöffnet werden. Statt des bisherigen statischen 4+4-Beirats soll eine Kommission treten, die grundsätzlich für jede islamische Organisation offensteht, die die materiellen Anforderungen nach § 132a II, III GesetzE erfüllt.
- Der Zutritt zu diesem Kreis der Kooperationspartner soll durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Land gesteuert werden. Nach Vorstellung des Gesetzentwurfs soll jeweils für beide Seiten der Vertragsschluss freiwillig sein. Jeder Vertragspartner des Staates entsendet zukünftig einen Vertreter in die Kommission, unabhängig von seiner Größe.
- Im Unterschied zur bisherigen Regelung soll die Kommission nach einer naheliegenden Lesart nur noch die Anliegen und Interessen der islamischen Organisationen vertreten, Abs. 6 GesetzE – während bisher der Beirat gerade auch die Aufgabe hatte, die Übereinstimmung des islamischen Religionsunterrichts mit den Grundsätzen der betreffenden Religionsgemeinschaften festzustellen. Unklar ist, ob der Gesetzentwurf durch den Verweis auf §§ 30, 31 der Kommission die Rechte der Religionsgemeinschaften zuweist.

3. Bei einer Bewertung dieser Änderungen muss festgestellt werden, dass sie den Zugewinn an Staatsfreiheit bei der Bestellung der Beiratsmitglieder und die begrüßenswerte Öffnung in Bezug auf mögliche Kooperationspartner mit Neuregelungen verknüpfen, die in der Summe eine höhere

staatliche Bestimmungsmacht über den islamischen Religionsunterricht mit sich bringen können und insoweit unzulässig wären:

- Zum einen kann über das Instrument des Vertragsschlusses versucht werden, Einfluss auf den Bestand an Kooperationspartnern zu nehmen. Das mag in der staatspolitischen Intention noch nachvollziehbar sein, erlaubt aber Missbrauch. Insbesondere sind Vertragsabschlüsse mit beliebig kleinen und staatsaffinen Organisationen denkbar. Jede dieser Organisationen (Gesetzesbegründung: „möglichst viele“) soll dann mit einer Stimme in der Kommission vertreten sein. Damit ließe sich eine Marginalisierung unliebsamer Verbände praktisch von Hand steuern – selbst dann, wenn man solche Verbände überhaupt noch zuließe.

- Noch relevanter ist zum anderen, dass nach der jetzigen Fassung des Entwurfs das Letztentscheidungsrecht über die Gestaltung des Religionsunterrichts durch staatliche Stellen wahrgenommen wird – oder dies jedenfalls eine mögliche Lesart der Neuregelung ist. Der materielle Wegfall des bisherigen § 132a Abs. 4 S. 2 SchulG dürfte unter keinem einschlägigen Gesichtspunkt zu rechtfertigen sein. Denn damit träte eine Verstaatlichung des Unterrichts ein, die die bisherige Regelung des Beiratsmodells gerade vermieden hat. Dieser letzte Schritt ist religionsverfassungsrechtlich sowohl konkret wie auch nach allgemeineren Maßstäben keinesfalls zulässig. Nur wenn der Verweis auf § 31 SchulG so zu verstehen wäre, dass die Kommission in die Rechte der Religionsgemeinschaften eintritt, wäre eine verfassungskonforme Lesart möglich.

- Ergänzend ist auf folgendes hinzuweisen: Die Grundkonzeption der Regelung beruht auf einer (negativen) Statusfeststellung, vgl. Abs. 1, 2. Hs. sowie Abs. 9. Dass zunächst also festgestellt werden muss, dass die Kooperationspartner gerade („noch“) keine Religionsgemeinschaften sind, schafft eine ständige Unsicherheit über die zugrunduliegende Rechtslage. Streng genommen versperrt eine solche Feststellung nach klassischer Anschauung gerade die Zusammenarbeit. Insofern wäre es klüger, die Frage des Status dahinstehen zu lassen und sich auf die partiell-aufgabenorientierte Zusammenarbeit zu konzentrieren. Das ermöglicht im Übrigen, ggfs. auch mit denjenigen zusammenzuarbeiten, die sich rechtlich den Status als „Religionsgemeinschaft nach Art. 7 Abs. 3 GG“ erstreiten, ohne die umständliche Lösung des Abs. 9 heranzuziehen oder zu einer parallelen Organisation von islamischen Religionsunterricht nach § 132a und nach Art. 7 Abs. 3 GG zu kommen.

Zusammengefasst: Die Neuregelung verfolgt ein nachvollziehbares Ziel, indem sie das statische Modell („4+4“) der bisherigen Beiratslösung hinter sich lässt. Die bisherige Bestellung von verbandsfernen Beiratsmitgliedern durch den Staat ist bisher allerdings nach hier vertretener Ansicht durch das Einvernehmensefordernis hinreichend flankiert gewesen, zumal es einen Rückstand des Islam in Deutschland gegenüber der Einbindung christlicher Theologie durch staatliche Institutionen kompensiert. Jedenfalls ist die neue Lösung im Ergebnis nicht wirklich staatsferner. Schon die Möglichkeit, beliebig viele Vertragspartner jeweils gleichberechtigt in die Kooperation einzubeziehen, verschafft dem Staat übergreifige Steuerungsmöglichkeiten. Vor allem wäre nicht zu rechtfertigen, dass zukünftig staatliche Stellen die Übereinstimmung des Religionsunterrichts mit den Grundsätzen des Islam feststellen.

4. Die folgenden Änderungsvorschläge beschränken sich auf diejenigen Klarstellungen bzw. Änderungen, die nach hiesiger Auffassung in jedem Fall notwendig sind, um die geplante Regelung verfassungskonform zu gestalten:

- Es wird vorgeschlagen, Abs. 1 und Abs. 2 mit folgendem Wortlaut zusammenzufügen:

„Besteht auf Grund der Zahl der in Betracht kommenden Schülerinnen und Schüler Bedarf, islamischen Religionsunterricht im Sinne von § 31 einzuführen, kann das Ministerium dabei mit landesweit tätigen

Organisationen zusammenarbeiten, die wesentliche Aufgaben für die religiöse Identität ihrer Mitglieder oder Unterorganisationen wahrnehmen.“

Abs. 9 kann entfallen.

- Es wird vorgeschlagen, Abs. 6 wie folgt zu fassen:

„Eine Kommission für den islamischen Religionsunterricht vertritt gegenüber dem Ministerium die Anliegen und die Interessen der islamischen Organisationen bei der Durchführung des islamischen Religionsunterrichts. Die Kommission stellt fest, ob der Religionsunterricht den Grundsätzen im Sinne des Artikels 7 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz entspricht. Sie ist an der Erstellung der Unterrichtsvorgaben, der Auswahl der Lehrpläne und Lehrbücher und der Bevollmächtigung von Lehrerinnen und Lehrern zu beteiligen. Eine ablehnende Entscheidung ist nur aus religiösen Gründen zulässig, die dem Ministerium schriftlich darzulegen sind.“

Alternativ als S. 2: *„Die Kommission nimmt die Rechte der Religionsgemeinschaften gemäß § 31 wahr“.*

Da bei einer solchen Veränderung bzw. Klarstellung der Regelung ggfs. auch die Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission neu bedacht werden muss, ist insgesamt zu empfehlen, zunächst eine begrenzte Verlängerung der geltenden Regelung zu beschließen. Im Übrigen wäre es klug, die gegenwärtigen Parallelentwicklungen nochmals in die Bewertung mit einzubeziehen, insbesondere in Hamburg, Niedersachsen, Hessen, Baden-Württemberg und Bayern.

gez. H. Wißmann