

**Schriftliche Stellungnahme zu den beiden Gesetzentwürfen**

der Fraktion der SPD - **LT-Drs. 17/5618** vom 2. April 2019:  
Gesetz zur Verlängerung des islamischen Religionsunterrichts  
als ordentliches Lehrfach  
(14. Schulrechtsänderungsgesetz)

bzw.

der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP – **LT-Drs. 17/5638**  
vom 2. April 2019:  
Gesetz zum islamischen Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach  
(14. Schulrechtsänderungsgesetz)

**A. Ausgangslage**

Die zeitliche Begrenzung des § 132a SchulG NRW erfordert eine – nunmehr dringliche - gesetzgeberische Entscheidung. Während der Entwurf der SPD-Landtagsfraktion sich auf eine rein zeitliche Verlängerung beschränkt, intendiert der Gesetzentwurf der LT-Drs. 17/5638 eine zukunfts offene Fortentwicklung der bisherigen „Beiratslösung“. Die Gesetzentwürfe stehen – mittelbar auch - im Kontext des aktuellen Rechtsstreits vor dem OVG Münster.

**B. Rechtliche Bewertungen im Einzelnen**

Die nachfolgende Bewertung greift sich wesentliche Aspekte heraus, die entweder ausdrücklich bestätigt werden sollen oder ggf. Nachfrage-Reflexe auslösen.

**I. Zeitliche Prolongation des § 132a SchulG NRW oder Modifikation**

Sowohl die zeitliche Verlängerung als auch die Modifikation des § 132a SchulG NRW sind rechtspolitisch vertretbare Wege, die in der Hand des Gesetzgebers liegen. Ungeachtet dessen, könnte die „reine“ zeitliche Prolongation aber doch weniger geeignet sein, die Herausforderungen der gegenwärtigen religionspolitischen Lage konstruktiv zu bewältigen. Die Erfahrung in NRW und in föderaler Perspektive die tastenden Versuche anderer Bundesländer (sei es in Hessen die Abkehr von einem früher eingeschlagenen Weg, sei es in Baden-Württemberg die – mangels substantieller Informationen – auf den ersten Blick etwas

„obskur“ wirkende „Stiftungslösung“) zeigt, dass aller Voraussicht nach selbst ein Jahr nicht ausreichen würde, um die Probleme besser zu bewältigen. Religionspolitisch dürften die Herausforderungen, die sich nicht nur auf das Thema Religionsunterricht beziehen, noch längere Zeit bestehen und vielleicht auch gewisse wettbewerbsförderale Unterschiedlichkeiten nach sich ziehen. Da der nordrhein-westfälische Weg insofern schon gewisse Erfahrungen produziert hat, ist es konsequent, wenn man eine auf größere Dauer hin angelegte adäquate Lösung sucht, die aber immer noch als eine „Übergangslösung“ tituliert wird (vgl. § 132a Abs. 1 SchulG-Entwurf).

## **II. Rechtliche Einzelaspekte**

### **1. Vorausgeschickt: „echter Religionsunterricht“ i.S. von Art. 7 Abs. 3 GG oder eine „Sonderregelung“?**

Wie § 132a SchulG will auch die neue Regelung des Gesetzentwurfs LT-Drs. 17/5638 keinen echten Religionsunterricht i.S. von Art. 7 Abs. 3 GG einführen, sondern sieht eine ausdrückliche Sonderregelung für die Konstellation des islamischen Religionsunterrichts vor, die als Übergangslösung umschrieben wird (vgl. § 132a Abs. 1 SchulG-Entwurf).

Sachlicher Hintergrund ist der Umstand, dass einzelne muslimische Organisationen bis jetzt nicht hinreichend zweifelsfrei als Religionsgemeinschaften identifiziert werden können. Hinsichtlich zweier Verbände ist dies Streitgegenstand des eingangs erwähnten Verfahrens vor dem OVG Münster. Sobald eine umfassende, rechtsverbindliche Klärung in diesem oder einem anderen Verfahren erfolgte, würde dies ggf. dazu führen, dass es zumindest dem Grunde nach einen Anspruch auf Einrichtung eines Religionsunterrichts i.S. des Art. 7 Abs. 3 GG, Art. 14 LVerf NRW bzw. § 31 SchulG gibt.<sup>1</sup> Der föderale Seitenblick zeigt, dass trotz eingehender Begutachtungsprozesse, die Qualifikationsfrage alles andere als beantwortet angesehen werden kann, so dass erst einmal die Bejahung eines grundrechtlich verbürgten Anspruchs auf Einrichtung eines Religionsunterrichts i.S. des Art. 7 Abs. 3 GG alles andere als rechtsicher geklärt ist und voraussichtlich auch noch eine gewisse Zeit so bleiben dürfte.

Um aber dem religionsintegrativen Charakter des Grundgesetzes und der nordrhein-westfälischen Landesverfassung gleichwohl gerecht zu werden, war es das Anliegen des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers, unterhalb der Verfassungsgarantie des Art. 7 Abs. 3 GG/Art. 14 LVerf NRW eine Lösung zu schaffen. Der „Staat ist nicht gehindert von sich aus, ohne Verfassungspflicht, ein Modell des islamischen Religionsunterrichts zu entwickeln und anzubieten. Freilich ist das nicht Religionsunterricht im Sinne des Grundgesetzes. Allerdings muss er bei dem Experiment eines Religionsunterrichts neuer Art die allgemeinen Regeln der Verfassung einhalten und dass Elternrecht wie die Religionsfreiheit achten.“<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ein Automatismus muss dies nicht sein, da ggf. aus einem anderen Grund die Einrichtung eines entsprechenden Religionsunterrichts rechtmäßig versagt werden könnte (z.B. Nichterreicherung des Quorums).

<sup>2</sup> So Josef Isensee, Diskussionsbeitrag, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche 48 (2014), S. 143.

## 2. Ersetzung des Beirats durch eine Kommission und deren Arbeitsweise

Der Gesetzentwurf LT-Drs. 17/5638 nimmt – auch im Sinn einer Selbstbeobachtungspflicht des Gesetzgebers – die Herausforderung an, die viel diskutierte und durchaus auch nicht unerheblichen Anfragen ausgesetzte Beiratslösung<sup>3</sup> durch ein neues Organisationskonzept zu ersetzen, indem nunmehr als neuer und auch staatsfernerer Akteur eine Kommission kreiert wird (§ 132a Abs. 6 SchulG-Entwurf), der die religiösen Zentralaufgaben hinsichtlich der Inhalte des Unterrichts u.a. zur eigenverantwortlichen, selbstkoordinierenden Aufgabenwahrnehmung überwiesen werden. Denn selbst wenn es sich bei dem Unterrichtsfach nicht um einen Religionsunterricht i.S. des Art. 7 Abs. 3 GG/Art. 14 LVerf NRW handelt, ist doch das Religiöse der archimedische Punkt dieses Faches. Dies hat dann aber zur Konsequenz, dass der Staat den verfassungsrechtlichen Anforderungen seiner religiös-weltanschaulichen Neutralität Rechnung zu tragen hat, die sich nicht zuletzt im besonderen Maße in der „Staatsferne“ zeigt.<sup>4</sup> Die Kreation der Kommission als selbstkoordinierende Organisationsstruktur und religiöse Repräsentanz hinsichtlich des islamischen Religionsunterrichts i.S. des § 132a SchulG-Entwurf nähert sich dabei weiter als die bisherige Beiratsstruktur an die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen des Religionsunterrichts an.

Etwas salopp formuliert könnte man die Kommission als selbstkoordinierendes, staatsfernes Religionsgemeinschaftssurrogat bezeichnen. Es liegt dabei in der Natur des Unterrichtsfaches, dass keine religiösen Exklusivrechte formuliert werden, sondern die Mitglieder der Kommission sich im Wege der Mehrheitsentscheidung zu einigen haben. Dies unterscheidet den Unterricht nach § 132a SchulG-Entwurf nicht unerheblich vom herkömmlichen Religionsunterricht, obwohl die den Religionsunterricht betreffenden Regelungen der §§ 30, 31 SchulG für entsprechend anwendbar erklärt werden (§ 132a Abs. 6 Satz 2 SchulG-Entwurf). Was diese entsprechende Anwendbarkeit konkret hinsichtlich des Unterrichts bedeutet, wird letztlich durch die vertragliche Abmachung zwischen dem Land und der jeweiligen islamischen Organisation näher zu konkretisieren sein (siehe auch unten Pkt. 4.).

## 3. Referenz: islamische Organisationen

Der Religion als archimedischen Punkt des Unterrichtsfachs korrespondiert, dass nur solche Akteure als Kooperationspartner in Betracht kommen, die religiös sprechfähig sind, weil sie „für die religiöse Identität ihrer Mitglieder oder Unterorganisationen wesentlich sind“ (§ 132a

---

<sup>3</sup> Siehe etwa die Kölner Dissertation von Karolin Schweizer, Islamischer Religionsunterricht an öffentlichen Schulen nach dem Beiratsmodell in Nordrhein-Westfalen, Diss. iur. 2016 (abrufbar unter: [https://kups.ub.uni-koeln.de/6917/1/K. Schweizer Islamischer Religionsunterricht nach dem Beiratsmodell in Nordrhein-Westfalen.pdf](https://kups.ub.uni-koeln.de/6917/1/K._Schweizer_Islamischer_Religionsunterricht_nach_dem_Beiratsmodell_in_Nordrhein-Westfalen.pdf)). Zu den Beiräten für islamische Theologie jüngst Lukas Hentzschel, Das Verhältnis des Selbstbestimmungsrechts der Religionen und die Freiheit der Wissenschaft, DÖV 2019, 305-312 m.w.N.

<sup>4</sup> Zur Staatsferne in einem etwas anderem Kontext (Hamburg betreffend) siehe Hinnerk Wißmann, Religionsunterricht für alle?, Tübingen 2019, S. 73.

Abs. 2 SchulG-Entwurf; siehe auch § 132a Abs. 1 SchulG), ohne dass sie Religionsgemeinschaften i.S. des Art. 7 Abs. 3 GG/Art. 14 LVerf NRW sind (bzw. sein müssen).

In § 132a Abs. 1 SchulG-Entwurf stellt sich – anders als im geltenden § 132a Abs. 1 SchulG - das Problem, ob sich hier möglicherweise die Gefahr einer „Selbstfesselung“ des Gesetzgebers vorliegen könnte, wenn die übergangsweise Zusammenarbeit daran gebunden wird, dass diese – nur – mit den islamischen Organisationen erfolgen darf, die „**noch** keine Religionsgemeinschaften“ sind. Strenggenommen setzt dies voraus, dass es sich jeweils um Religionsgemeinschaften „im Werden“ handelt, also religiösen Akteuren, bei denen die – mehr oder minder sichere – prognostische Voraussage gewagt werden kann, dass sie – in naher oder ferner – Zukunft die Anforderungen an Religionsgemeinschaften erfüllen werden. Ich nehme zwar an, dass der Gesetzgeber dies nicht meint (vgl. LT-Drs. 17/5638, S. 11, 13), doch stellt sich die Frage, ob eine weitere Zusammenarbeit mit einem muslimischen Akteur dann apriorisch ausgeschlossen sein wird, wenn ihm höchstrichterlich die Qualifikation als Religionsgemeinschaft versagt wurde, er aber gleichwohl die Voraussetzungen des § 132a Abs. 2 SchulG-Entwurf erfüllt? Dies ist sicherlich ein Extrembeispiel und zeigt, durch welche Unwägbarkeiten Sonderregelungen wie § 132a Abs. 1 SchulG-Entwurf manövriert werden müssen.

Ein maßgeblicher Innovationssprung der avisierten gesetzlichen Regelung liegt darin, dass sie in besonderer Weise die Beteiligung für geeignete islamische Organisationen im Bundesland Nordrhein-Westfalen öffnet und flexibel hält. Diese gesetzgeberische Flexibilität ermöglicht, auf Veränderungen der Landschaft islamischer Organisationen zu reagieren bzw. für diese in einem größeren Maße offen zu sein als dies wohl bis jetzt – zumindest faktisch – bei der Beiratslösung der Fall gewesen ist (bzw. sein konnte).

#### **4. Kooperation durch vertragliche Abmachungen**

Der Gesetzentwurf LT-Drs. 17/5638 „kontraktualisiert“ die Zusammenarbeit zwischen dem Land und den jeweiligen islamischen Organisationen. Diese innovative Variante „kontraktuelle Religionspolitik“ erweitert die Beteiligungsmöglichkeit in Nordrhein-Westfalen ansässiger muslimischer Gruppierungen am staatlichen Unterrichtsfach nach § 132a SchulG-Entwurf erheblich. Damit wird aber nicht nur die bisher real existierende Beschränkung auf vier muslimische Akteure erweitert, sondern auch systemisch umgestellt. Das Vertragsinstrument gilt allgemein als Ausdrucksmittel des kooperativen Staats und ist auch besonders im Feld der Religionspolitik seit jeher eine probate Form der Koordination von Staat und Religion.

Die mit dem Vertrag verbundene systemische Modifikation des § 132a SchulG-Entwurf unterscheidet sich aber auch von den bisher üblichen Staatskirchenverträgen nicht unerheblich, weil es sich bei dem Vertrag nach § 132a SchulG-Entwurf sicherlich um keinen („echten“) Staatsvertrag oder einen verfassungsrechtlichen Vertrag handelt. Ungeachtet dieser

und anderer Fragen der Vertragsqualifikation findet der Vertrag nach § 132a SchulG-Entwurf seinen Sitz in den Besonderheiten der Regelungen zum islamischen Religionsunterricht nach nordrhein-westfälischem Landesschulrecht. Das Schulgesetz ist Rahmen und Richtpunkt des Vertrages, wodurch es gleichermaßen Schranke und Determinante der Vertragsgestaltung ist.<sup>5</sup>

Der Abschluss eines Vertrages ist für eine islamische Organisation das Tor, um zur Beteiligung an der Durchführung des islamischen Religionsunterrichts nach § 132 a SchulG-Entwurf zugelassen zu werden. Der Vertragsschluss ist gleichsam (auch) der „Gatekeeper“ für die Vertretung der jeweiligen islamische Organisation in der Kommission (§ 132a Abs. 7 SchulG-Entwurf). Der Vertrag soll aber wohl nicht nur die eigentliche Zulassung zur Beteiligung regeln, sondern darüber hinaus – jedenfalls ausweislich der Gesetzesbegründung<sup>6</sup> - auch konkretisierende Vorgaben für die Kooperation zwischen Land und den jeweiligen islamischen Organisationen enthalten und auch die Beendigung des Vertragsverhältnisses regeln.

Differenziert betrachtet hat das Gesetz in diesem Zusammenhang zwei Ordnungssituationen zu regeln: zum einen den Vertragsabschluss als Zulassungsregulation hinsichtlich der Zusammenarbeit und zum anderen die Konditionen sowie die sonstigen zu regelnden Aspekte der Zusammenarbeit selbst einschließlich der Beendigung des für die Beteiligung konstitutiven Vertragsrechtsverhältnisses.

Es ergeben sich vor diesem Hintergrund zwei Anfragen an den Gesetzentwurf:

- Erstens: Die Konkretisierungsaufgabe des Vertrags – vorgespurt durch den in der Gesetzgebung erwähnten Mustervertrag – hinsichtlich der Zusammenarbeit (einschließlich der Beendigungsoption) kommt im Gesetzestext nicht besonders zum Ausdruck. Jetzt kann man trefflich darüber streiten, ob und inwieweit es ggf. zwingend erforderlich ist, dass das SchulG die Vertragsinhalte en detail vorstrukturieren sollte (durch die entsprechende Anwendbarkeit der §§ 30 und 31 SchulG in § 132a Abs. 6 Satz 2 SchulG-Entwurf werden durchaus erhebliche normative Fingerzeige gegeben). Gleichwohl stellt sich die Frage, ob es nicht gesetzgeberisch sinnvoll wäre, eine allgemein (!) gehaltene schulgesetzliche Grundlage vorzusehen, die die Befugnis zur näheren Regelung des Vertragsverhältnisses hinsichtlich der Zusammenarbeit einfachgesetzlich fundiert. Diese könnte folgendermaßen lauten: *„Die näheren Regelungen der Zusammenarbeit (einschließlich der Beendigung) werden in dem Vertrag getroffen.“* Diese Regelung ließe sich bspw. am Ende des Absatzes 3 (als Satz 3) platzieren.
- Zweitens ergibt sich die Frage, ob § 132a Abs. 3 Satz 2 SchulG-Entwurf in den Ziff. 1 bis 3 Voraussetzungen des Vertragsabschlusses normiert – also der Zulassung – oder Konditionen der Zusammenarbeit. Würden die Ziff. 1 bis 3 wohl dem Normwortlaut

---

<sup>5</sup> Formulierungen in Anlehnung an Eberhard Schmidt-Aßmann, Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2004, Abschnitt 6/116.

<sup>6</sup> Vgl. LT-Drs. 17/5638, S. 14.

entsprechend – neben § 132a Abs. 2 SchulG-Entwurf<sup>7</sup> - als Abschlussvoraussetzung aufgefasst, könnte dies – nach Lage der momentanen Diskussionen – zur Folge haben, dass nicht mit allen gegenwärtig am Beiratsmodell beteiligten islamischen Organisationen der erforderliche Vertrag geschlossen werden dürfte. Ist dies intendiert? Oder soll die Ziff. 1 bis 3 vor allem die konkrete Zusammenarbeit – also die Phase danach – regulieren? Nicht zuletzt im Hinblick auf das anhängige Verfahren vor dem OVG Münster bedarf es großer Sorgfalt hinsichtlich einer schlüssigen Gesetzeskonzeption und widerspruchsfreien Gesetzesumsetzung.

Die vorstehenden Rückfragen sind als präzisierende, zu klärende Aspekte zu verstehen. Sie formulieren keine Einwände gegen das Grundmodell des Vertragsinstruments als Regulationsmodul sowohl hinsichtlich der Zulassung zur Beteiligung als auch der eigentlichen Zusammenarbeit bei der Durchführung des Unterrichtsfaches. Ganz im Gegenteil ist zu unterstreichen, was die Gesetzesbegründung zur Regelung des Absatzes 3 Satz 1 im Einzelnen andeutend ausführt.<sup>8</sup>

## **5. Anmeldung und Befreiung**

Die Regelungen des § 132a Abs. 4 und 5 SchulG-Entwurf entsprechen den bisherigen § 132a Abs. 2 und 3. Sie entsprechen der besonderen Situation des islamischen Religionsunterrichts nach dem SchulG. Da die Regelung nach § 31 Abs. 6 SchulG nicht einfach übertragbar ist, bedarf es konsequenter Weise der Regelung des § 132a Abs. 5 SchulG. Ungeachtet des Umstands, dass es sich nicht um Religionsunterricht i.S. des § 31 SchulG bzw. Art. 7 Abs. 3 GG/Art. 14 LVerf NRW handelt, sind die Unterrichtsinhalte aber doch so religionsbezogen, dass der Staat um des Schutzes der negativen Religionsfreiheit willen, eine explizite Nicht-Teilnahme-Option ausdrücklich gewährleisten muss.

## **6. Die Öffnungsklausel nach § 132a Abs. 9 SchulG-Entwurf**

Der Gesetzentwurf nimmt – wie angedeutet - eine bemerkenswerte Öffnung der Beteiligungsoption vor, indem er gerade nicht bestehende Organisationsstrukturen zementieren will, sondern im besten Sinne einer organisatorischen Repräsentanz für die bestehenden bzw. möglicherweise noch entstehenden religiösen, islamischen Akteure öffnet und flüssig hält. Dies gilt selbst für den Fall, dass zwischenzeitlich oder zukünftig eine Organisation als Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinn qualifiziert werden sollte. Diese Öffnungsoption des § 132a Abs. 9 SchulG-Entwurf ermöglicht eine sinnvolle freiwillige (Weiter-) Beteiligung an dem Unterrichtsfach, die gerade dann interessant ist,

---

<sup>7</sup> Denkbare Vertragspartner soll nicht jede muslimische Gruppierung sein, sondern islamische Organisationen i.S. des § 132a Abs. 2 SchulG-Entwurf.

<sup>8</sup> LT-Drs. 17/5638, S. 14.

wenn der Anspruch der Religionsgemeinschaft möglicherweise aus anderen Gründen (z.B. Nichterreichung des Schülerquorums) rechtlich versagt werden könnte oder müsste.

### **C. Fazit**

Bei dem vorliegenden Gesetzentwurf LT-Drs. 17/5638 handelt es sich nach Lage der Dinge um einen durchaus geeigneten Weg, die bisherige Regelung und Konzeption des § 132a SchulG zu ersetzen. Die vereinzelt Rückfragen, Bedenken tangieren nicht das Gesamtkonzept, sondern dienen der Präzisierung in einem religions- und schulpolitisch sehr schwierigem Terrain, in dem eine bis 2025 geltende, sachangemessene Übergangsregelung gefunden werden soll und kann.