

## ENTSCHEIDUNGSREZENSION

Stefan Mückl

## Islamischer Religionsunterricht – zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. Februar 2005<sup>1</sup>

1. In seinem Urteil vom 23. Februar 2005 hatte das Bundesverwaltungsgericht zum ersten Mal Gelegenheit, zu den Rechts- und Verfassungsfragen eines islamischen Religionsunterrichts grundsätzlich Stellung zu nehmen. Betraf eine (auf den Tag genau) fünf Jahre zuvor ergangene Entscheidung<sup>2</sup> das Land Berlin mit seiner vom übrigen Bundesgebiet abweichenden Verfassungsrechtslage<sup>3</sup> und damit einen nicht verallgemeinerbaren Sonderfall, kommt dem jetzigen Judikat eine pionierhaft hohe Bedeutung zu: Zum ersten Mal haben islamische Gemeinschaften den Instanzenzug beschritten, um – für das Land Nordrhein-Westfalen – die Einrichtung eines islamischen Religionsunterrichts als ordentliches Lehrfach zu erstreiten. Bisher besteht ein solcher in keinem Bundesland, wohl aber verschiedene Formen einer staatlich verantworteten islamischen „Unterweisung“ oder „Religionskunde“, deren Verfassungsmäßigkeit zunehmend angefochten wird<sup>4</sup>. Im wissenschaftlichen Schrifttum wird die Frage eines islamischen Religionsunterrichts seit Jahren intensiv diskutiert<sup>5</sup>, so dass schon aus diesem Grund die Entscheidung des höchsten Verwaltungsgerichts das Interesse auf sich zieht.

2. Der Senat stellt der Erörterung der durch den konkreten Fall veranlassten Rechtsfragen einige grundsätzliche Aussagen zum verfassungsrechtlichen Gehalt der Einrichtung von Religionsunterricht voran. Dessen bundesverfassungsrechtliche<sup>6</sup> Rechtsgrundlage – über die allein das BVerwG zu entscheiden hatte (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) – ist Art. 7 Abs. 3 Sätze 1 und 2 GG: Demnach ist der Religionsunterricht ordentliches Lehrfach in den öffentlichen Schulen (mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen – Satz 1). Er wird, unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechts, in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt (Satz 2). Zu Recht sieht der Senat beide Sätze des Art. 7 Abs. 3 GG im Zusammenhang, was ihn

<sup>1</sup> Abgedruckt in: NWVBl. 2005, S. 296 ff. Weitere Fundstellen: DÖV 2005, S. 914 ff., No.LÖR 2005, S. 153 ff., NJW 2005, S. 2101 ff., DVJl 2005, S. 1128 ff.

<sup>2</sup> BVerwGE 110, 326; Vorinstanzen: OVG Berlin, DVBl 1999, S. 554 sowie VG Berlin, InfAuslR 1998, S. 353. – Zu den Hintergründen s. den interdisziplinär angelegten Sammelband von *Busch, R.*, Integration und Religion, Berlin 2000.

<sup>3</sup> In Berlin gilt die sog. „Bremer Klausel“ des Art. 141 GG, weshalb das Land nicht zur Einführung von Religionsunterricht gem. Art. 7 Abs. 3 GG verpflichtet – wohl aber dazu berechtigt – ist.

<sup>4</sup> Insbes. von *Anger, T.*, Islam in der Schule, Berlin 2003, S. 299 ff., 319 ff.; offener hingegen *Emenet, A.*, Verfassungsrechtliche Probleme einer islamischen Religionskunde an öffentlichen Schulen, Frankfurt/Main 2003.

<sup>5</sup> Zuletzt dazu *Heckel, M.*, Unterricht in Islam an deutschen Schulen – seine Gründe und Formen, Voraussetzungen und Grenzen, RdJB 2004, S. 39 m.umfängl. Nachw. des Diskussionsstands in Anm. 1; sowie *Frisch, M.*, Grundsätzliches und Aktuelles zur Garantie des Religionsunterrichts im Grundgesetz, ZevKR 49 (2004), S. 589 (629 ff.).

<sup>6</sup> Landesverfassungsrechtliche Bestimmungen: Art. 18 LV BW; Art. 136 Abs. 2 BV; Art. 57 HessLV; Art. 5 Abs. 3 LV MV i.V.m. Art. 7 Abs. 3 GG; Art. 3 Abs. 2 NdsLV i.V.m. Art. 7 Abs. 3 GG; Art. 14 LV NW; Art. 34 LV RP; Art. 29 SaarLV; Art. 105 SächsLV; Art. 27 Abs. 3 LV LSA; Art. 25 Abs. 1 ThürLV; einfachgesetzliche Gewährleistungen: § 4 HbgSchulG; § 6 Abs. 2 SchulG SH.

zu dem folgerichtigen Schluss führt, dass jedenfalls<sup>7</sup> die Religionsgemeinschaften einen (grundrechtlichen) Anspruch auf Einrichtung eines ihren Glaubensinhalten entsprechenden Religionsunterrichts haben<sup>8</sup>. Ebenfalls auf vertrautem Terrain bewegt sich das BVerwG mit seinen knappen Bemerkungen zur *ratio constitutionis* des Religionsunterrichts. Seine Einrichtung erfolgt zum einen im Interesse der Religionsgemeinschaften selbst, indem er ihnen als Mittel zur Entfaltung und Unterstützung der (korporativen) Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG) gewährleistet wird. Zum anderen liegt seine Einrichtung aber auch im Interesse des Staates („öffentliches Interesse“), um so den Schülern Wissen zu vermitteln und sie zu verantwortungs- und wertbewussten Handeln anzuleiten.

3. Bei den Anspruchsvoraussetzungen hinsichtlich der Einrichtung des Religionsunterrichts differenziert das BVerwG, dabei Ansätzen im Schrifttum folgend<sup>9</sup>, zwischen dem Begriff der „Religionsgemeinschaft“ einerseits und weiteren, speziell aus Art. 7 Abs. 3 GG sich ergebenden („kontextabhängigen“) Anforderungen. In beiden Fällen bringt die Entscheidung die höchstrichterliche Klärung von bislang unterschiedlich beantworteten Rechtsfragen, so dass für die Zukunft wenigstens die meisten der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einrichtung eines islamischen Religionsunterrichts abgesteckt sein dürften. Gleichwohl bleibt noch manche Unklarheit zurück.

3.1. Ein Anspruch gegen das Land auf Einrichtung von Religionsunterricht kann von vornherein nur dann bestehen, wenn es sich bei dem Antragsteller um eine „Religionsgemeinschaft“ handelt. Im vorliegenden Fall war das Vorliegen dieser zentralen Anspruchsvoraussetzung unter mehreren Gesichtspunkten bestritten: Zum einen lassen sich Zweifel daran anmelden, ob die Antrag stellenden Gemeinschaften im umfassenden Sinne religiöse Zielsetzungen verfolgen, also: ob sie auch tatsächlich *Religionsgemeinschaften* sind (3.1.1). Ein weiteres Bedenken betrifft die Frage, ob die den Antragstellern angehörenden Mitglieder durch das einigende Band eines einheitlichen Bekenntnisses zusammengehalten werden (also: ob sie *Religionsgemeinschaften* darstellen), oder ob die Antragsteller nicht umgekehrt heterogen zusammengesetzte „Plattformen“ sind, die sich allein zur effektiveren Erreichung eines bestimmten Ziels – Einrichtung eines islamischen Religionsunterrichts – zusammengefunden haben (3.1.2). Vor allem aber bedarf der Klärung, ob eine Religionsgemeinschaft begriffs- und denknotwendig ausschließlich aus natürlichen Personen bestehen muss oder aber, ob auch der Zusammenschluss von juristischen Personen (im Regelfall von Vereinen, sog. „Dachverbandskonstruktion“) eine Religionsgemeinschaft zu konstituieren vermag (3.1.3).

Den Rahmen für die Beantwortung dieser Fragen entnimmt das BVerwG dem Verfassungsrechtsbegriff der „Religionsgemeinschaft“, der wiederum den in Rechtsprechung und Literatur allseits konsentierten Verständnismustern entspricht. Der Senat bekräftigt mit Recht die inhaltliche Identität der unterschiedlichen Begriffe von „Religionsgemeinschaften“ (Art. 7 Abs. 3

<sup>7</sup> Ob zusätzlich auch den Eltern und Schülern ein grundrechtlicher Anspruch auf Erteilung von Religionsunterricht zusteht, wird in der Literatur weiterhin unterschiedlich beurteilt (bejahend Mückl, S., Staatskirchenrechtliche Regelungen zum Religionsunterricht, AöR 122 [1997], S. 513 [521 f.]; verneinend Anger [Anm. 3], S. 351 ff. – jew. m.w.N.). Eine höchstrichterliche Klärung der Frage steht noch aus: Das BVerfG konnte sie im „LER“-Verfahren infolge des Verfahrensabschlusses im Vergleichswege (BVerfGE 104, 305; 106, 210) nicht herbeiführen, im vorliegenden Fall war sie nicht entscheidungserheblich.

<sup>8</sup> H.M.; anders aber Hesse, K., Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1995, Rn.279 (überhaupt keine Individualrechte) sowie Maurer, H., Die verfassungsrechtliche Grundlage des Religionsunterrichts, in: FS Zacher, 1998, S. 577 (584 ff.: Grundrecht nur der Eltern und Schüler, nicht aber der Religionsgemeinschaften). – Eingehend zur Rechtsnatur von Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG Langenfeld, C., Integration und kulturelle Identität zugewandelter Minderheiten, Tübingen 2001, S. 494 ff.

<sup>9</sup> Anger (Anm. 3), S. 354, 370; Hildebrandt, U., Das Grundrecht auf Religionsunterricht, Tübingen 2000, S. 225.

GG) und „Religionsgesellschaften“ (Art. 140 GG i.V.m. Art. 136 ff. WRV)<sup>10</sup>, um für die nähere materielle Umschreibung auf die kanonische Formel von *Gerhard Anschütz* zurückzugreifen: Eine Religionsgemeinschaft ist charakterisiert als ein „die Angehörigen eines und desselben Glaubensbekenntnisses – oder mehrerer verwandter Glaubensbekenntnisse – für ein Gebiet ... zusammenfassender Verband zu allseitiger Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben“<sup>11</sup>. Ob dies im konkreten Fall zutrifft, unterfällt – wie der Senat unter Bezug auf den Bahá’i-Beschluss des BVerfG<sup>12</sup> deutlich betont – der (formellen) Definitionskompetenz des Staates, letztlich also der Entscheidung der Gerichte.

Der Begriff der Religionsgemeinschaft ist, wie das BVerwG zutreffend ansetzt, ein primär soziologischer: Er entwächst dem faktischen Phänomen, dass sich Menschen zur Verwirklichung eines genuin religiösen Zweckes zusammenfinden. Der Staat erkennt dieses Phänomen in seiner Rechtsordnung auch normativ an, wenn er die religiöse Vereinigungsfreiheit garantiert (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG sowie explizit Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 2 WRV), die nicht nur den Vorgang, sondern auch das Resultat jenes Zusammenfindens – eben die entstandene Religionsgemeinschaft – unter den Schutz der staatlichen Rechtsordnung stellt. Der somit vom faktisch-soziologischen zum Rechtsbegriff avancierte Terminus der „Religionsgemeinschaft“<sup>13</sup> umfasst im Kern das Element der rechtlichen Existenz, Verfasstheit und Organisation sowie dasjenige der Befugnis zur Teilnahme am allgemeinen Rechtsverkehr: Die Rechtsordnung nimmt das faktische Phänomen zur Kenntnis und räumt ihm auch rechtliche Relevanz ein. Weitergehende Anforderungen an Verfasstheit und Organisation lassen sich dem bloßen *Begriff* der Religionsgemeinschaft nicht entnehmen. Welche konkrete, von der Rechtsordnung bereitgestellte Rechtsform eine Religionsgemeinschaft erlangen kann, ist eine Folgefrage: Wie sich aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 4 und 5 WRV ergibt, knüpfen sowohl die allgemeinen bürgerlich-rechtlichen Vorschriften als auch die Kautelen des Rechtsstatus als Körperschaft des Öffentlichen Rechts an der Existenz einer Religionsgemeinschaft an. Um als Religionsgemeinschaft zu gelten, reicht nach der zutreffenden Ansicht des BVerwG „jedes Minimum an Organisation“ hin. Hinzuzufügen freilich ist: Für die Frage, ob und inwieweit hinsichtlich der Einräumung bestimmter Rechtspositionen im staatlichen Rechtskreis erhöhte Anforderungen an die Verfasstheit einer Religionsgemeinschaft gelten, gibt der Begriff alleine nichts her; diese Frage ist vielmehr nach den jeweils einschlägigen Spezialbestimmungen zu entscheiden<sup>14</sup>.

3.1.1. Charakteristisch für eine *Religionsgemeinschaft* ist, dass ihre Zielsetzung in der *umfassenden* Pflege des gemeinsamen Bekenntnisses besteht (nach *Anschütz* also die „*allseitige* Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben“ verfolgt). Den Gegensatz dazu bildet, wie aus der Gegenüberstellung in Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 2 WRV deutlich wird, der (bloß) religiöse Verein, den eine lediglich partielle Zielsetzung auszeichnet. An dieser gängigen und unangefochtenen Unterscheidung<sup>15</sup> hält das BVerwG mit knappen Feder-

<sup>10</sup> Allg. Ansicht, s. aus neuerer Zeit nur *Korioth, S.*, in: Maunz, T./Dürig, G. (Hrsg.), GG, Art. 140 GG/Art. 137 WRV Rn. 13; *Pieroth, B./Görisch, C.*, Was ist eine „Religionsgemeinschaft“, JuS 2002, S. 937 f.; s. ferner *Mückl, S.*, Europäisierung des Staatskirchenrechts, Karlsruhe 2005, S. 221.

<sup>11</sup> *Anschütz, G.*, Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl., Berlin 1933, Art. 137 Anm. 2.

<sup>12</sup> BVerfGE 83, 341 (353).

<sup>13</sup> Zur „Doppelbödigkeit der Begriffe“ s. *Isensee, J.*, Wer definiert die Freiheitsrechte?, Heidelberg 1980, S. 49 f.

<sup>14</sup> So berechtigt etwa Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 6 WRV nur diejenigen Religionsgemeinschaften zur Erhebung der Kirchensteuer mit staatlicher Verwaltungs- und ggf. Vollstreckungshilfe, die den Rechtsstatus einer Körperschaft des Öffentlichen Rechts innehaben. Im Falle des Religionsunterrichts können sich erhöhte Anforderungen an die rechtliche Verfasstheit an dessen Einrichtung interessierter Religionsgemeinschaften allein aus Art. 7 Abs. 3 GG ergeben, hierzu sub 3.2.

<sup>15</sup> S. nur *Korioth* (Anm. 9), Art. 140 GG/Art. 137 WRV Rn. 14, 16; vertiefend *Anger* (Anm. 3), S. 362 ff., sowie *Po-scher, R.*, Totalität – Homogenität – Zentralität – Konsistenz. Zum verfassungsrechtlichen Begriff der Religionsgemeinschaft, Der Staat 39 (2000), S. 49 (59 f.).

strichen fest. Dem dürfte gerade im Hinblick auf den Islam eine weit über die hier zu fällende Entscheidung hinausreichende Bedeutung zukommen: Bekanntlich handelt es sich beim Islam um eine holistische Religion, die tendenziell eine Durchdringung sämtlicher Lebensbereiche nach ihren Glaubensüberzeugungen anstrebt und der namentlich eine Trennung von genuin religiösem und weltlichen Bereich fremd ist<sup>16</sup>. So legitim derartige Bestrebungen von der Warte der Grundrechtsausübung auch sind, vermag dieses spezifische Selbstverständnis nicht zu einer entgrenzten Interpretation des Verfassungsrechtsbegriffs „Religionsgemeinschaft“ führen – gerade hier erweist sich sein Charakter als säkulare Rahmennorm<sup>17</sup>: Nicht jede religiös motivierte Gemeinschaftsbildung begründet schon eine Religionsgemeinschaft; vielmehr muss die Wahrnehmung genuin religiöser Aufgaben im Zentrum ihrer Aktivitäten stehen<sup>18</sup>.

3.1.2. Von einer *Religionsgemeinschaft* kann nur dann gesprochen werden, wenn ihre Mitglieder einem einheitlichen Bekenntnis anhängen. Allerdings dürfen die Anforderungen an die „Einheitlichkeit“ nicht überspannt werden. Mit Recht weist der Senat sowohl das Ansinnen, eine Religionsgemeinschaft müsse alle Angehörigen einer Religion in einer Gemeinschaft zusammenführen als auch die Annahme zurück, Angehörige lediglich verwandter Bekenntnisse vermöchten keine Religionsgemeinschaft im Rechtssinne zu konstituieren. Vor derartigen Bestrebungen sind die betroffenen Gemeinschaften wie die einzelnen Gläubigen durch die Gewährleistungen der religiösen Vereinigungsfreiheit wie des Selbstbestimmungsrechts (Art. 140 GG i.V.m. Art. 136 Abs. 2 Satz 1 sowie Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV) geschützt. Was etwa im Hinblick auf „das“ Christentum völlig unbestritten ist, gilt selbstverständlich auch für „den“ Islam: Der Umstand, dass eine Religion in mehrere Bekenntnisse „zerfällt“, hindert deren Qualität als Religionsgemeinschaften ebenso wenig wie es ihnen verwehrt ist, trotz fortbestehender Unterschiede Elemente einer Gemeinschaftsbildung zu entwickeln. In beiden Fällen hat der säkulare, religiös-weltanschaulich neutrale Staat die von den betreffenden „Bekenntnissen“ getroffenen Entscheidungen hinzunehmen – weder verfügt er über ein Mandat zur Herbeiführung einer umfassenden religiösen Ökumene<sup>19</sup> noch über ein Wächteramt zur Perpetuierung bestehender Konfessionalisierung. Hinsichtlich des Christentums darf diese Einsicht spätestens seit dem Untergang des alten Reiches 1806 (und damit auch des religiösen Wiedervereinigungsgebots) und der auch formellen Abschaffung des landesherrlichen Kirchenregiments 1919 als unumstößlich gelten. Für den Islam findet sie gleichermaßen Anwendung: Verwaltungspraktische Bestrebungen, den verschiedenen, nicht selten untereinander rivalisierenden muslimischen Gemeinschaften das Erfordernis einer vorgängigen internen Einigung aufzuerlegen, ehe die Gewährung einer verfassungs- oder staatskirchenrechtlichen Rechtsposition in Betracht kommt, sind unter dem Grundgesetz nicht zulässig. Noch weniger müssen sich diese Gemeinschaften darauf verweisen lassen, „sich organisatorisch zu größeren und transparenteren Einheiten (zu) verdichten“<sup>20</sup>.

3.1.3. Zentrale Frage des Rechtsstreits war es, ob auch eine Dachverbandsorganisation als Religionsgemeinschaft i.S.v. Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG angesehen werden kann: Beide Antragsteller

<sup>16</sup> Einführend hierzu etwa *Johansen B.*, Staat, Recht und Religion im sunnitischen Islam – Können Muslime einen religionsneutralen Staat akzeptieren?, *Essener Gespräche* 20 (1986), S. 12.

<sup>17</sup> *Heckel, M.*, Zur Ordnungsproblematik des Staatskirchenrechts im säkularen Kultur- und Sozialstaat, *JZ* 1994, S. 425 (429); *ders.*, Religionsunterricht für Muslime?, *JZ* 1999, S. 741 (752).

<sup>18</sup> Zum Kriterium der „Zentralität“ insbes. *Poscher* (Anm. 14), S. 62 ff.

<sup>19</sup> Der Begriff der „Ökumene“ ist – ebenso wie derjenige der „Kirche(n)“ – spezifisch christlich konnotiert und eignet sich demgemäß nicht für nicht-christliche Zusammenhänge. Daher erscheint es verfehlt, etwa von einer islamischen „Ökumene“ zu sprechen (s. z.B. *Anger* [Anm. 3], S. 367).

<sup>20</sup> So aber etwa *Brenner, M.*, Staat und Religion, *VVDStRL* 59 (2000), S. 264 (287); dagegen *Mückl* (Anm. 9), S. 252; *Weber, H.*, Die Verleihung der Körperschaftsrechte an Religionsgemeinschaften, *ZevKR* 34 (1989), S. 337 (373).

– der Zentralrat der Muslime und des Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland<sup>21</sup> – sind eingetragene Vereine, die ausschließlich wiederum (zumeist eingetragene) Vereine zu Mitgliedern haben<sup>22</sup>. Unter Hinweis auf den höchstpersönlichen Charakter von Glauben und religiöser Überzeugung sowie auf die Begriffsgeschichte des Terminus „Religionsgesellschaft“, „Religionsgemeinschaft“ seit dem Preußischen Allgemeinen Landrecht (1794) hatten zahlreiche Stimmen im Schrifttum gefolgert, nur natürliche Personen seien in der Lage, sich zu einer Religionsgemeinschaft zusammenzuschließen<sup>23</sup>. Diese Sicht hatten sich im vorliegenden Fall auch die Vorinstanzen zu Eigen gemacht<sup>24</sup>.

Demgegenüber gibt das BVerwG der Revision statt, welche – in Übereinstimmung mit anderen Stimmen im Schrifttum<sup>25</sup> – geltend gemacht hatte, die Organisationsform als Dachverband schließe nicht schon *per se* den Charakter als Religionsgemeinschaft aus. Umgekehrt vermag allerdings auch nicht jeder Dachverband ohne weiteres als Religionsgemeinschaft Anerkennung finden. Der Senat beschreitet vielmehr einen Mittelweg und wählt als entscheidendes Abgrenzungskriterium dasjenige der „personalen Grundlage“: Infolge des höchstpersönlichen Charakters von Glauben und religiöser Überzeugung müsse eine entsprechende Gemeinschaft „sich auf natürliche Personen beziehen“. Auch ein „mehrstufiger Verband“, der seine verschiedenen religiösen Aufgaben arbeitsteilig auf unterschiedlichen Ebenen des Verbands (lokal, überregional, zentral) erfüllt, kann eine derartige personale Grundlage ausbilden. Das BVerwG lässt es genügen, wenn „die Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit durch ein organisatorisches Band zusammengehalten wird, das vom Dachverband an der Spitze mit seinen Gremien bis hinunter zum einfachen Gemeindemitglied reicht“; für nicht erforderlich erachtet es hingegen, dass – wie in Teilen der Literatur gefordert<sup>26</sup> – auch auf der Ebene des Dachverbands ein religiöses Gemeinschaftsleben von natürlichen Personen stattfindet. Was dem Senat vor Augen steht, ist ein Modell, bei dem sich sämtliche Ebenen eines derartigen Verbandes letztlich auf den Zusammenschluss von natürlichen Personen zurückführen lassen („kommt ... auf die ihnen mittelbar angeschlossenen natürlichen Personen an“). Vor diesem Hintergrund muss der einzelne Gläubige nicht selbst Mitglied des Dachverbands sein (wohl aber eines Vereins, der seinerseits dem Dachverband angehört), auch kann die Art der religiösen Aufgaben je nach der Ebene des Dachverbands differieren.

Das Erfordernis der personalen Grundlage und der daraus abgeleiteten Rückführbarkeit der Aktivitäten des Dachverbands auf die den einzelnen Mitgliedsvereinen angehörenden natürlichen Personen konkretisiert das BVerwG in zwei – wohl durchaus einschränkend gemeinten – Gesichtspunkten: Zum einen muss der Dachverband als solcher die für die Identität einer Religionsgemeinschaft wesentlichen Aufgaben wahrnehmen. Es reicht demnach nicht aus, wenn sich diese Ebene auf die Vertretung gemeinsamer Interessen nach außen oder auf die Koordinierung von Tätigkeiten der Mitgliedsvereine beschränkt. Eine bloße Organisations- und Koordinationsplattform ist keine Religionsgemeinschaft. Die zweite Konkretisierung betrifft die unterste Ebene der Mitgliedsvereine, die ihrerseits den Dachverband konstituieren. Hier verlangt

<sup>21</sup> Zu ihnen im Überblick *Lemmen, T.*, Muslime in Deutschland, 1999, S. 121 ff., 123 f.; zu weiteren Organisationen in Deutschland ebd., S. 62 ff.

<sup>22</sup> Alternative Formen der Organisationsstruktur muslimischer Vereinigungen skizziert *Anger* (Anm. 3), S. 365 f.

<sup>23</sup> *Ehlers, D.*, in: Sachs, M. (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2003, Art. 140 Rn. 5; *Rüfner, W.*, Anmerkung zu VG Düsseldorf, NWVBI 2001, S. 114 (115); *Hillgruber, C.*, Der deutsche Kulturstaat und der muslimische Kulturimport, JZ 1999, S. 538 (545); *Muckel S.*, Wann ist eine Gemeinschaft Religionsgemeinschaft?, in: FS Joseph Listl zum 75. Geburtstag, 2004, S. 715 (736 ff.); *Tillmanns, R.*, Islamischer Religionsunterricht in Berlin, RdJB 1999, S. 471 (476 ff.).

<sup>24</sup> VG Düsseldorf, NVwZ-RR 2000, S. 789 (einstweiliger Rechtsschutz); VG Düsseldorf, NWVBI 2002, S. 196; OVG NW, NVwZ-RR 2004, S. 492.

<sup>25</sup> *Anger* (Anm. 3), S. 360 f., 368; *Langenfeld* (Anm. 7), S. 508; *Heckel* (Anm. 16), JZ 1999, S. 741 (752); *ders.* (Anm. 4), S. 53; *Poscher* (Anm. 14), S. 62; *Pieroth/Görisch* (Anm. 9), S. 941.

<sup>26</sup> Nachw. oben Anm. 22.

das BVerwG einen *Glaubensvollzug*, der alle Vereinsmitglieder umfasst. Der Unterscheidung zwischen Religionsgemeinschaften und religiösen Vereinen kommt auch an dieser Stelle Bedeutung zu – besteht der Dachverband „in erheblichem Umfang“ (an späterer Stelle präzisiert der Senat dies mittels der Stimmverhältnisse in den Vertreterversammlungen) aus religiösen Vereinen (oder gar nur kulturellen etc.), bildet er keine *Religionsgemeinschaft*.

Im konkreten Fall ist gerade zweifelhaft, ob die Kläger den Kautelen eben dieser beiden Konkretisierungen genügen. Als personale Grundlage betrachtet das BVerwG die in den einzelnen Mitgliedsvereinen der Dachverbände organisierten Gläubigen. Die Bekenntnisbindung besteht in der Verpflichtung dieser Gläubigen auf die Lehren des Koran und die Sunna des Propheten Mohammed; eine speziellere Festlegung auf eine bestimmte islamische Glaubensrichtung kann ihnen dagegen aus Gründen der positiven Religions-, insbesondere der religiösen Vereinigungsfreiheit nicht angesonnen werden. Noch nicht hinreichend geklärt sind für das BVerwG dagegen die tatsächlichen Gesichtspunkte bei der personalen Grundlage der Dachverbände. Der Zentralrat der Muslime beschreibt in seiner Satzung seine Aufgaben tendenziell zurückhaltend und fungiert eher als Bündelungsstelle für den Binnenaustausch von Informationen sowie als zentrale Stelle der Öffentlichkeitsarbeit nach außen<sup>27</sup>. Auf der anderen Seite reklamiert er für sich auch eine an bestimmte Modalitäten gebundene Lehrautorität. Zu diesem Punkt hält das BVerwG eine weitere Sachaufklärung, ob und inwieweit Norm und Wirklichkeit, Satzung und Praxis im Verband, kongruente Größen sind ebenso für erforderlich wie beim Islamrat, der sich selbst in seiner Satzung als „islamische Religionsgemeinschaft“ bezeichnet. Gleichfalls hegt der Senat – aufgrund konkret bezeichneter Mitgliedsvereine, die sich (bestenfalls) als religiöse Vereine qualifizieren lassen – Bedenken, ob Zentralrat und Islamrat auf der Dachverbandsebene von der *allseitigen* Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben geprägt sind.

3.2. Für die Berechtigung, in öffentlichen Schulen Religionsunterricht zu erteilen, genügt nicht schon der Charakter als Religionsgemeinschaft. Unstreitig ergeben sich aus dem Regelungskontext des Art. 7 Abs. 3 GG weitere Anforderungen. Zu ihnen rechnet allerdings nicht, dass die in Rede stehende Religionsgemeinschaft als Körperschaft des Öffentlichen Rechts verfasst sein muss. Der gegenteiligen, bisweilen in der Literatur vertretenen Ansicht<sup>28</sup> – die freilich schon mit dem Wortlaut der Verfassung (Art. 7 Abs. 3 GG, Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 6 WRV e contr.) in einem deutlichen Spannungsverhältnis steht – erteilt das BVerwG eine klare Absage. Zutreffend betont der Senat den generellen Zugang aller Religionsgemeinschaften zur Institution des Religionsunterrichts, unabhängig von ihrer Rechtsform. Damit scheint noch nicht einmal die Rechtsfähigkeit einer Religionsgemeinschaft gefordert zu sein; auch ein nicht eingetragener Verein wäre demnach zum Religionsunterricht zuzulassen. Bedenkt man, dass die deutsche Rechtsordnung auch in anderen Zusammenhängen nicht rechtsfähige Personenmehrheiten maßgeblich im genuin staatlichen Bereich mitwirken lässt – klassischer Fall ist die Einbeziehung der politischen Parteien in die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen (etwa §§ 18 ff. BWahlG) –, sprechen dagegen keine grundsätzlichen Einwände, sofern der betreffende Verein nur über derart klare Strukturen verfügt, die ihn für den Staat zu einem berechenbaren Partner machen.

<sup>27</sup> Auf der Grundlage dieses Selbstverständnis äußert auch *Anger* (Anm. 3), S. 369, Zweifel am Charakter des Zentralrats der Muslime als Religionsgemeinschaft; ähnlich skeptisch *Bock, W.*, Verfassungsrechtliche Probleme der Einführung islamischen Religionsunterrichts, RdJB 2001, S. 330 (340).

<sup>28</sup> Insbes. *Korioth, S.*, Islamischer Religionsunterricht und Art. 7 III GG, NVwZ 1997, S. 1041 (1046 ff.); dem folgend *Hillgruber* (Anm. 22), S. 546.

Hintergrund ist der Charakter des Religionsunterrichts als „res mixta“: Der Staat führt einerseits gem. Art. 7 Abs. 1 GG die Aufsicht über das gesamte Schulwesen, andererseits erfolgt der Religionsunterricht „in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaft“ (Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG), über welche – infolge der Verpflichtung des Staates zu religiös-weltanschaulicher Neutralität – allein diese authentisch entscheiden können. Ist der Religionsunterricht überdies „ordentliches Lehrfach“ (Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG) – in der Stundentafel verpflichtend vorzusehen, anderen Fächern gleichgestellt, noten- und versetzungserheblich – resultieren hieraus weitere Anforderungen an die Verfasstheit einer an der Erteilung von Religionsunterricht interessierten Religionsgemeinschaft. Solche entnimmt das BVerwG, hierin Teilen des Schrifttums<sup>29</sup> folgend, den materiellen Kriterien des Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 WRV: Die „durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder“ indizierte „Gewähr der Dauer“. Im vorliegenden Fall bestehen für den Senat im Hinblick auf Zentralrat und Islamrat weder aufgrund der Zeitdauer ihres Bestehens noch ihrer Mitgliederzahlen Zweifel am Vorliegen dieser Voraussetzungen.

Bringen diese Punkte wünschenswerte wie zustimmungswürdige Klärung bisher offener Fragen, bedürfen die Ausführungen des BVerwG zum Personenkreis der zur Teilnahme am Religionsunterricht Verpflichteten dringend der Ergänzung: Im Ausgangspunkt erfordert der Charakter als ordentliches Lehrfach eine eindeutige Mitgliederstruktur der betreffenden Religionsgemeinschaft, so dass sich für die Schule bzw. die Schulbehörden ohne weiteres feststellen lassen müsse, welche Kinder – vorbehaltlich des Abmelderechts (Art. 7 Abs. 2 GG) – teilnahmeverpflichtet sind. Richtig sein dürfte es auch, nicht zu verlangen, dass die Kinder selbst Mitglieder in (lokalen) muslimischen Vereinen sein müssen, sondern es genügen zu lassen, insoweit auf die Eltern abzustellen. Der vom Senat (als offenbar gleichberechtigt) genannten Alternative nur eines Elternteils ist dagegen zu widersprechen, jedenfalls dann, wenn es sich um eine glaubensverschiedene Ehe handelt (oder das Kind nichtehelich von nur einem muslimischen Elternteil abstammt)<sup>30</sup>. Für diesen Fall gelten die allgemeinen Grundsätze des elterlichen Sorgerechts.

4. Allgemeine wie juristische Bedenken gegen die Einrichtung eines islamischen Religionsunterrichts sind (auch im vorliegenden Fall) nicht zuletzt unter dem Aspekt der „Verfassungstreue“ erhoben worden. Die damit aufgeworfene Frage der Anspruchsgrenze des Art. 7 Abs. 3 GG beantwortet das BVerwG auf abstrakter Ebene zutreffend, wenn es nach den Regeln der allgemeinen Grundrechtsdogmatik jenes Grundrecht als dem Wortlaut nach schrankenlos gewährleistet ansieht<sup>31</sup>, das sich gleichwohl nach dem Grundsatz der Einheit der Verfassung Einschränkungen durch sog. kollidierendes Verfassungsrecht gefallen lassen muss. Was der Senat indes darunter konkret fassen möchte, erstaunt: Ohne ein näheres Wort der Erläuterung, geschweige denn der Begründung, überträgt er die – schon im dortigen Kontext keineswegs unzweifelhaften<sup>32</sup> – Kautelen, die das BVerfG in seinem Zeugen-Jehovas-Urteil im Jahr 2000 kreiert hatte<sup>33</sup>. Demnach soll die Erteilung von Religionsunterricht solchen Gemeinschaften versagt bleiben, bei „denen anzunehmen ist“, dass sie die Schüler „elementaren Verfassungs-

<sup>29</sup> Mückl (Anm. 6), S. 552; Loschelder, W., Der Islam und die religionsrechtliche Ordnung des Grundgesetzes, Essener Gespräche 20 (1986), S. 149 (171); Frhr. von Campenhausen, A., Offene Fragen im Verhältnis von Staat und Kirche am Ende des 20. Jahrhunderts, Essener Gespräche 34 (2000), S. 105 (121); hiergegen indes Anger (Anm. 3), S. 371; Muckel (Anm. 22), S. 726; vermittelnd Frisch (Anm. 4), S. 633.

<sup>30</sup> Problemanzeige (allerdings ohne Lösungsmöglichkeiten) bei Rohe, M., Rechtliche Perspektiven eines islamischen Religionsunterrichts in Deutschland, ZRP 2000, S. 207 (210).

<sup>31</sup> Anders aber Anger (Anm. 3), S. 381 f., demzufolge die Bezugnahme auf das staatliche Aufsichtsrecht in Art. 7 Abs. 3 S. 2 GG eine eigenständige Grundrechtsschranke darstellen soll.

<sup>32</sup> Berechtigte Kritik hieran üben Hillgruber, C., Der Körperschaftsstatus von Religionsgemeinschaften, NVwZ 2001, S. 1347 (1353 f.), sowie Muckel, S., Körperschaftsrechte für die Zeugen Jehovas?, Jura 2000, S. 456 (458 f.).

<sup>33</sup> BVerfGE 102, 370 (392 ff.).

prinzipien ... entfremden“, nämlich den „dem staatlichen Schutz anvertrauten Grundrechte(n) Dritter sowie (den) Grundprinzipien des freiheitlichen Religions- und Staatskirchenrechts des Grundgesetzes“. – Notabene: Einen Religionsunterricht, der die Errichtung eines „Gottesstaates“ und die Tötung von Apostaten propagiert, muss der Staat selbstredend nicht hinnehmen. Sollten dem Senat diese oder ähnliche Fälle vor Augen gestanden haben, wäre ihm in der Sache Recht zu geben, gleichwohl aber die umschreibende Verallgemeinerung als missglückt zu kritisieren: Den Grundrechten als vorstaatlichen Rechtspositionen wird dergestalt eine im Grundgesetz *so* nicht enthaltene Bindung an das positive Verfassungsrecht als immanente Schranke gezogen (die für einige besonders „sensible“ Grundrechte vorgesehene Möglichkeit der Grundrechtsverwirkung in Art. 18 GG ist bedeutend restriktiver gefasst als die Formel des Senats!). Jene Wendung von BVerfG und BVerwG könnte sich, wegen ihrer mangelnden juristischen Präzision und der damit korrespondierenden Weite in den Subsumtionsmöglichkeiten, als bedenkliches Blankett erweisen<sup>34</sup>: Der Staat schriebe dem Bürger den rechten Grundrechtsgebrauch vor – das rechtsstaatliche Verteilungsprinzip wäre unterpült.

Auch in diesem Punkt sieht der Senat noch Aufklärungsbedarf: Er hegt Bedenken gegen die Verfassungstreue der antragstellenden Religionsgemeinschaften, da einzelne ihrer Mitgliedsvereine – so etwa die „Islamische Gemeinschaft Milli Görüs“ beim Islamrat – dem extremistischen Spektrum zugerechnet werden. Dem OVG wird insoweit aufgegeben, die erforderlichen Tatsachenfeststellungen zu treffen.

5. Die bisherige Diskussion über den islamischen Religionsunterricht changierte zumeist zwischen zwei wenig befriedigenden Positionsbeschreibungen: Die eine betonte zwar dessen „grundsätzliche“ Zulässigkeit, um freilich sogleich hinzuzufügen, „gegenwärtig“ fehle es aber noch an den erforderlichen tatsächlichen Voraussetzungen. Eine andere neigte hingegen dazu, das Ziel zugleich als den Weg auszugeben und mittels mitunter gewagter Konstrukte die rechtlichen Voraussetzungen zu überspielen. Zwischen beiden Herangehensweisen findet das BVerwG nunmehr einen juristisch fundierten Weg: Mit der auch einem mehrstufigen Verband eröffneten Möglichkeit, eine Religionsgemeinschaft im Rechtssinne darzustellen, ist zumindest eine zentrale rechtliche Rahmenbedingung geklärt. Allerdings werden die begleitend aufgestellten Kautelen noch weiterhin die Instanzgerichte beschäftigen. Zu anderen, gleichfalls wesentlichen Rechtsfragen ist dem Senat hingegen entweder keine abschließend befried(ig)ende Antwort gelungen (Feststellung der Teilnahmepflicht von Kindern aus glaubensverschiedenen Ehen sowie verfassungsrechtliche Grenzen des Religionsunterrichts), oder er hatte sie in diesem Verfahren nicht zu entscheiden (vor allem: hinreichende wissenschaftliche und pädagogische Ausbildung der Religionslehrer). Bei aller Bedeutung dieses Urteils als Pionierjudikat: Es wird kaum schon das abschließende Wort sein.

*Verf.: Privatdozent Dr. Stefan Mückl, Institut für Öffentliches Recht IV, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i.Br., Postfach, 79085 Freiburg i.Br.*

<sup>34</sup> S. statt dessen den Ansatz von *Langenfeld* (Anm. 7), S. 521 ff.