

Professor Dr. Dres. h. c. Josef Isensee  
Meckenheimer Allee 150  
53115 Bonn

Bonn, 10. Oktober 2019

**Ergänzendes Rechtsgutachten  
zum DITIB-Religionsunterricht in Hessen:**

**Aussetzung des weiteren Ausbaus und Widerruf  
des DITIB-Religionsunterrichts  
sowie der Islamunterricht in staatlicher Verantwortung**

Erstellt im Auftrag des Landes Hessen,  
vertreten durch das Hessische Kultusministerium

## Übersicht

<i>I. Das Thema</i> .....	4
1. Zur Sachlage .....	4
2. Der Gegenstand des Anschlußgutachtens.....	10
<i>II. Die Aussetzung des weiteren Vollzugs</i> .....	12
1. Thematische Reichweite des Einrichtungsbescheids.....	12
2. Die Aussetzung als Rechtsfigur.....	13
3. Rechtfertigung der Aussetzung.....	14
a) Die Gründe der Aussetzung .....	14
b) Keine Rechtspflicht zur Fortsetzung .....	15
<i>III. Der Islamunterricht in alleiniger Verantwortung des Staates</i> .....	17
1. Religionskunde, kein Religionsunterricht .....	17
2. Religionskunde .....	18
3. Die Übergangs- und Zwischenlösung.....	19
4. Der Schulversuch.....	21
a) Formelle und materielle Grenzen .....	21
b) Freiwilligkeit der Teilnahme .....	23
c) Erprobungsbedarf .....	24
<i>IV. Der mögliche Widerruf des Einrichtungsbescheids</i> .....	27
1. Die Prämisse der genuinen Rechtmäßigkeit des Bescheids .....	27
2. Der Verwaltungsakt als Rechtsgrundlage.....	28
3. Der Vorbehalt des Widerrufs im Einrichtungsbescheid .....	29
4. Gründe eines möglichen Widerrufs: der Ausfall von Voraussetzungen ...	31
a) Störungsfreiheit .....	31
b) Information über die teilnahmepflichtigen Schüler.....	35

(aa)	Unterscheidung von Pflichtfach und Wahlfach .....	35
(bb)	Das Anmeldeverfahren als Interimslösung .....	37
(cc)	Pan-islamischer oder DITIB-Unterricht? .....	38
(dd)	Vereinsrechtliche Mitgliedschaft und nachgewiesene Religionszugehörigkeit .....	39
c)	Kooperationstüchtigkeit des Landesverbandes .....	42
d)	Eigenständigkeit des Landesverbandes innerhalb des Gesamtverbandes .....	43
e)	Hinreichende Unabhängigkeit vom türkischen Staat .....	47
(aa)	Das Leitbild .....	47
(bb)	Erwartungen an DITIB Hessen .....	49
(cc)	Die religionspolitische Entwicklung der Türkei .....	50
(dd)	Wegfall der Vertrauensbasis .....	51
5.	Bilanz der Widerrufsgründe .....	55
6.	Ermessen .....	56
V.	<i>Die mögliche Aussetzung des Einrichtungsbescheids</i> .....	60
1.	Von Sinn, Wirkung und Zulässigkeit der Aussetzung .....	60
2.	Rechtfertigung einer möglichen Aussetzung des Vollzugs .....	61
	<i>Praktische Ergebnisse in Thesen</i> .....	63

## I. Das Thema

### 1. Zur Sachlage

Hessen hat als erstes und bislang einziges Bundesland das Konzept eines islamischen Religionsunterrichts entwickelt, der auf ganzer Linie der institutionellen Garantie des Art. 7 Abs. 3 GG entsprechen soll. Die verfassungsrechtliche Rolle einer Religionsgemeinschaft als Partner des Staates kommt dem Landesverband DITIB Hessen e. V. zu. Dieser hat kraft seiner neuen Satzung von 2018 den Namen „Islamische Religionsgemeinschaft DITIB Hessen e. V.“ angenommen (§ 1.1).

Die Rechtsgrundlage bildet der *Einrichtungsbescheid* der Kultusministerin vom 17. Dezember 2012, adressiert an den Vorsitzenden des Landesverbandes:

„Sehr geehrter Herr Kurt,

in vorbezeichneter Angelegenheit hatte ich Ihnen vor einigen Monaten das Ergebnis der verfassungsrechtlichen Begutachtung durch Herrn Professor Dr. Gerhard Robbers erläutert, der sich seinerseits auf die Feststellungen des islamwissenschaftlichen Gutachtens der Herren Dr. Levent Tezcan und Dr. Jörn Thielmann gestützt hat. Bei dieser Gelegenheit hatte ich einige aus damaliger Sicht offene Punkte benannt und deren Erörterung auf Arbeitsebene angeregt. Diese Gespräche konnten inzwischen erfolgreich abgeschlossen werden, und ich darf Ihnen und Ihren Mitarbeitern für das gute und konstruktive Zusammenwirken herzlich danken. Mit besonderer Freude kann ich Ihnen heute mitteilen, dass ich zum Schuljahr 2013/2014 einen staatlichen bekenntnisorientierten Religionsunterricht in Kooperation mit DITIB Landesverband Hessen e.V. als ordentliches Lehrfach für die von Ihrer Gemeinschaft vertretenen Schülerinnen und Schüler einrichten werde. Dieser Religionsunterricht, an dem – auf freiwilliger Basis und mit Zustimmung Ihrer Gemeinschaft – auch andere Schüler und Schülerinnen teilnehmen können, soll auf der Grundlage des im Kontext des Runden Tisches Islamischer Religionsunterricht erarbeiteten Kerncurriculums für die Primarstufe erteilt werden.

Aus Sicht meines Hauses genügt Ihre Gemeinschaft aus heutiger Sicht den Anforderungen an eine Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 7 Abs. 3 des Grundgesetzes, die in dem Ihnen bekannten Arbeitspapier „Auf dem Weg zu einem islamischen Religionsunterricht in Hessen“ konkretisiert sind. Der guten Ordnung halber weise ich indes nochmals darauf hin, dass die Einrichtung und Fortführung des bekenntnisorientierten Religionsunterrichts unter Mitwirkung Ihrer Gemeinschaft die kontinuierliche Erfüllung dieser Anforderungen voraussetzt. Eine Religionsgemeinschaft, die als Kooperationspartner des Staates an der Erteilung des schulischen Religionsunterrichts mitwirkt, muss zum einen nach ihrem Gesamtzustand und nach der Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer, d. h. der dauerhaften Bereitschaft und Fähigkeit zur Mitwirkung an einem staatlichen bekenntnisorientierten Religionsunterricht bieten. Zum anderen kann eine Gemeinschaft, die durch einen anderen Staat so beeinflusst wird, dass ihre Grundsätze nicht Ausdruck ihrer religiösen Selbstbestimmung sind, nicht Kooperationspartner des Staates – hier: des Landes Hessen – sein. Ich habe daher die Erwartung, dass die hinsichtlich der Mitwirkung an einem staatlichen bekenntnisorientierten Religionsunterricht vorgesehene Unabhängigkeit Ihrer Gemeinschaft von der türkischen Religionsbehörde Diyanet so praktiziert wird, wie

dies in Ihrer Satzung und darauf beruhenden Ordnungen der Kommission für den Religionsunterricht nach § 22 Abs. 6 Ihrer Satzung geregelt ist.

Die dauerhafte Einhaltung der Voraussetzungen nach Art. 7 Abs. 3 GG sowie die ansonsten ordnungsgemäße Erteilung des Religionsunterrichts sicherzustellen, ist Aufgabe der staatlichen Schulaufsicht, die durch das Hessische Kultusministerium sowie künftig das Landesschulamt ausgeübt wird. Das Instrumentarium der Schulaufsicht schließt unter anderem die Festlegung der mit Ihnen abgestimmten Unterrichtsinhalte (Kerncurriculum), die Einsichtnahme in den Unterricht, gemeinsame Besprechungen, die Ausübung dienst- und disziplinarrechtlicher Befugnisse gegenüber den Lehrkräften sowie – im äußersten Fall – den Widerruf der vorliegenden Entscheidung über die Einrichtung des bekenntnisorientierten Religionsunterrichts ein.

Um die Schulaufsichtsbehörde in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben sachgerecht zu erfüllen, verbinde ich die vorliegende Entscheidung über die Einrichtung eines bekenntnisorientierten Religionsunterrichts mit der Auflage, dem Hessischen Kultusministerium (Kirchenreferat) Änderungen Ihrer Satzung sowie aller übrigen mit dem Religionsunterricht in Zusammenhang stehenden Ordnungen oder Regelungen unverzüglich anzuzeigen und darüber hinaus dafür Sorge zu tragen, dass für den Kontakt mit den Schulaufsichtsbehörden stets eine konkrete Person als Ansprechpartnerin oder Ansprechpartner für Fragen des Religionsunterrichts benannt ist. Bis auf Weiteres ist dies nach meinen Unterlagen die Sprecherin der Kommission für den Religionsunterricht, Frau Dr. Aysun Yaşar.

Insgesamt sehe ich die Kooperation Ihrer Gemeinschaft und des Landes Hessen mit großem Interesse entgegen. Ich hoffe sehr, dass dieser Zusammenarbeit ein guter und nachhaltiger Erfolg beschieden sein wird, vor allem, im Interesse der Schülerinnen und Schüler, denen das in den Blick genommene Unterrichtsangebot zugute kommen soll.

Mit freundlichen Grüßen  
(Unterschrift)  
Nicola Beer“

Der Religionsunterricht wurde im Schuljahr 2013/14 zunächst nur für die erste Klasse der Primarstufe eingerichtet und in den Folgejahren jeweils um eine weitere Klasse ergänzt. Im Schuljahr 2018/19 umfaßt der Unterricht sechs Jahrgangsstufen.

Die Einführung des DITIB-Religionsunterrichts war von vornherein ein juristisches und politisches Wagnis, weil der Kooperationspartner nicht in jedweder Hinsicht die Voraussetzungen erfüllte, an die das Grundgesetz die Garantie des ordentlichen Lehrfachs knüpft. Dazu gehört die im Einrichtungsbescheid ausdrücklich genannte Unabhängigkeit des Landesverbandes von der türkischen Religionsbehörde. Das Vertrauen des Anfangs wurde nachhaltig gestört durch die spätere politische Entwicklung in der Türkei, ihre Abkehr von rechtsstaatlichen Grundsätzen, Belastung der türkisch-deutschen Beziehungen, geheimdienstliche

Interventionen auch in deutschen Schulen. Obwohl die Einführung des DITIB-Religionsunterrichts auch von Rechtsgutachten begleitet worden war, sah das Kultusministerium im Jahre 2017 erneut Grund, gutachtlich prüfen zu lassen, ob die Voraussetzungen des Einrichtungsbescheids noch tragfähig seien, welche Konsequenzen das Land ziehen müsse, falls das nicht der Fall sein sollte.<sup>1</sup> Kultusminister Prof. Dr. Alexander Lorz zog im Dezember 2017 die Bilanz aus den Gutachten:

- daß sich zwar bislang keine Einflußnahme des türkischen Staates auf Unterricht oder Lehrkräfte nachweisen lasse;
- daß jedoch begründete Zweifel an der Unabhängigkeit des Landesverbandes DITIB vom Bundesverband, von der türkischen Religionsbehörde DIYANET und von der türkischen Regierung bestünden und daß sich die Möglichkeit einer unzulässigen Einflußnahme erhöht habe;
- daß der Landesverband keine hinlänglichen Vorkehrungen getroffen habe, um seine Autonomie vor Eingriffen des türkischen Staates zu schützen und den Einfluß der türkischen Religionsbehörde in einer Weise, die auch für Außenstehende nachvollziehbar sei, auf theologische Fragen zu beschränken;
- daß der Landesverband mit der Einrichtung des erforderlichen Mitglieder-Registers mit ausreichenden Angaben weiterhin in Verzug sei;
- daß er noch keine professionelle Verwaltungsstruktur aufgebaut habe, die erforderlich sei, um seine Aufgabe als Partner des Staates für den Religionsunterricht zu erfüllen.

---

<sup>1</sup> *Mathias Rohe*, Gutachten zum Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen in Hessen ..., Typoskript 2017; *Günther Seufert*, Teilgutachten über das türkische Präsidium für religiöse Angelegenheiten (DIYANET-ISLERI) ..., Typoskript April 2017; *ders.*, Nachtrag: Aktuelle Entwicklungslage bis Ende September 2017, Typoskript 2017; *Josef Isensee*, Rechtsgutachten zum bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterricht, der an hessischen Schulen in Kooperation mit dem Landesverband Hessen erteilt wird, Typoskript 2017. Veröffentlicht: : [https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/media/prof.\\_dr.\\_josef\\_isensee\\_-\\_rechtsgutachten\\_ditib\\_hessen\\_hkm\\_2017.pdf](https://kultusministerium.hessen.de/sites/default/files/media/prof._dr._josef_isensee_-_rechtsgutachten_ditib_hessen_hkm_2017.pdf)

Der Minister verlangte vom hessischen Landesverband, innerhalb einer Frist von einem Jahr bis zum 31. Dezember 2018 seine Unabhängigkeit sowie seine Eignung als Kooperationspartner unter Beweis zu stellen,<sup>2</sup> darunter die Erstellung eines Mitgliederregisters und den Aufbau professioneller Verwaltungsstrukturen. Der Minister forderte den Landesverband auf, die faktische politische Abhängigkeit vom türkischen Staat zu beenden und die Verbindung zu DIYANET auf „theologische Fragen“ zu beschränken.<sup>3</sup> Im Schreiben vom 15. Februar 2019 stellt der Minister fest, daß seine Vorgaben bislang „noch nicht als vollständig erfüllt“ anzusehen seien, und bezog sich auf die Registrierung der Mitglieder, die Zusammensetzung der Kommission für den Religionsunterricht, die Ausstattung der Geschäftsstelle und die Unabhängigkeit von staatlichen türkischen Interessen. Gerade in dem letzten Punkt erwartet er belegbare Ergebnisse innerhalb einer nochmaligen Frist bis zum 30. April 2019 und erinnert daran, daß der Landesverband die Gewähr dafür bieten müsse, daß die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Kooperationspartnerschaft nach Art. 7 Abs. 3 GG dauerhaft und vollständig erfüllt seien.

Nunmehr setzt der Kultusminister den weiteren Ausbau des DITIB-Religionsunterrichts, insoweit die Zusammenarbeit mit dem DITIB-Landesverband Hessen aus. Mit Schreiben vom 15. Februar 2019 teilt er dem Vorsitzenden des Verbandes mit:

„Bis zur endgültigen Entscheidung über die Beendigung oder Fortsetzung der Kooperationspartnerschaft mit Ihrem Landesverband wird der weitere Vollzug des Einrichtungsbescheids vom 17. Dezember 2012 ausgesetzt. Der in Rede stehende Religionsunterricht bleibt bis auf weiteres auf die Schulen, in denen er bisher erteilt wurde, sowie auf die Jahrgangsstufen 1 bis 6 beschränkt.“

Er stellt dem Landesverband anheim, die bestehende Defizite und die vorhandenen Unklarheiten zu beseitigen, und kündigt an: „Werden diese Nachfragen nicht

---

<sup>2</sup> Hessisches Kultusministerium, Presseinformation Nr. 132 v. 5. Dezember 2017.

<sup>3</sup> Schreiben an den Vorsitzenden Salih Özkan, DITIB-Landesverband Hessen, v. 19. Februar 2018.

zu unserer Zufriedenheit beantwortet, läuft es darauf hinaus, die Zusammenarbeit mit DITIB Hessen noch in diesem Jahr endgültig zu beenden.“<sup>4</sup>

Anstelle des bisherigen Unterrichts richtet das Kultusministerium als „adäquates neues Bildungsangebot“ einen nicht bekenntnisgebundenen Islamunterricht in alleiniger Verantwortung des Staates ein, und zwar im Rahmen eines Schulversuchs, der zunächst auf ein Jahr befristet wird.<sup>5</sup> Der Versuch beschränkt sich auf die Schulen, die bisher schon den DITIB-Religionsunterricht durchführen. Dessen Rechtsgrundlage bildet der Erlaß zur Einführung des „Islamunterrichts“ für die Jahrgangsstufe 7 als Schulversuch ab dem Schuljahr 2019/2020 nach § 14 HSchG

## I.

### Grundsätzliche Regelung

Zur Weiterentwicklung des Schulwesens sind nach § 14 des Hessischen Schulgesetzes (HSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 2017 (GVBl. S. 150), geändert durch Gesetz vom 3. Mai 2018 (GVBl. S. 82), Abweichungen von den geltenden Regelungen zu Unterrichtsorganisation, Didaktik oder Methodik innerhalb des Schulaufbaus zulässig.

Aufgrund der ausgesetzten Ausweitung der Kooperation des Landes Hessen mit DITIB Landesverband Hessen e. V. wird das Land Hessen in alleiniger staatlicher Verantwortung ein Alternativangebot insbesondere für Schülerinnen und Schüler muslimischen Glaubens im Rahmen eines Schulversuchs in der Jahrgangsstufe 7 erproben. Dieses religiöse Bildungsangebot „Islamunterricht“ wird an den bestehenden Standorten der Sekundarstufe erprobt.

Nach § 14 Abs. 3 Satz 4 HSchG kann das Kultusministerium auch ohne einen Antrag der Schulkonferenz an bestehenden Schulen Schulversuche einrichten. Die Weiterentwicklung des Schulwesens soll dadurch gefördert werden.

Sofern ein Schulversuch nach § 14 Abs. 3 Satz 4 HSchG vom Kultusministerium ohne Antrag der Schulkonferenz eingerichtet wird, bedarf es nach § 130 Abs. 1 Nr. 1 HSchG der Anhörung der Schulkonferenz. Nach § 130 Abs. 1 Satz 2 HSchG kann der Schulkonferenz eine Frist von vier Unterrichtswochen zur Stellungnahme gesetzt werden; nach deren Ablauf gilt die Anhörung als erfolgt.

Der Schulversuch wird auf das Schuljahr 2019/2020 begrenzt. Das Kultusministerium behält sich das Recht vor, den Schulversuch zu verlängern und auf weitere Jahrgangsstufen und Standorte auszuweiten.

---

<sup>4</sup> Schreiben an den Vorsitzenden v. 15. Februar 2019. Inhaltlich gleich: Hessisches Kultusministerium, Presseinformation Nr. 8 v. 20. Februar 2019 ([pressestellekultus.hessen.de/www.kultusministerium.hessen.de](http://pressestellekultus.hessen.de/www.kultusministerium.hessen.de))

<sup>5</sup> Erlaß vom 24. Juni 2019.



Nach § 14 Abs. 6 HSchG wird der Schulversuch wissenschaftlich begleitet und evaluiert. Die Form der wissenschaftlichen Begleitung regelt das Kultusministerium.

## II.

### Durchführung

Das Kultusministerium hat für den Schulversuch „Islamunterricht“ die Entwürfe der Kerncurricula für alle Bildungsgänge der Sekundarstufe I entwickelt, welche während des Schulversuchs erprobt werden. Sie stellen die Unterrichtsgrundlage des Schulversuchs „Islamunterricht“ dar. Das Fach „Islamunterricht“ wird wie die anderen Religionsunterrichte und Ethik mit zwei Wochenstunden pro Jahrgang erteilt werden.

Um den Schulversuch „Islamunterricht“ an einer der Standort-Schulen durchzuführen, müssen mindestens acht Schülerinnen und Schüler in einer vertretbaren Lerngruppe zusammengfasst werden können.

Es können keine jahrgangsübergreifenden Lerngruppen gebildet werden, da der „Islamunterricht“ im Rahmen des Schulversuchs nur in der Jahrgangsstufe 7 erprobt wird.

## III.

### Leistungserhebung und Leistungsbeurteilung

Für das neue Unterrichtsfach gelten die allgemeinen Bestimmungen zur Leistungserhebung und -bewertung sowie zu den Versetzungen.

## IV.

### Unterrichtsbefähigung

1. Qualifizierte Lehrkräfte für die bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichte dürfen im Schulversuch unterrichten, da sie durch das Lehramtsstudium über das notwendige Fachwissen wie auch über die relevanten didaktischen Modelle verfügen. Die Befähigung zur Erteilung von Unterricht haben sie in zwei Staatsprüfungen bewiesen.
2. Im Schulversuch „Islamunterricht“ in der Jahrgangsstufe 7 kann unterrichten, wer
  - a) das grundständige Lehramtsstudium L1 (bis zur 6. Klasse) und L2 sowie L3 Islamische Religion erfolgreich abgeschlossen hat,
  - b) das grundständige Lehramtsstudium L1 Islamische Religion (bis zur 6. Klasse) erfolgreich abgeschlossen und eine Unterrichtsbefähigung für das Fach „Islamische Religion“ für die Sekundarstufe I hat und die Unterrichtserlaubnis für das neue Unterrichtsfach „Islamunterricht“,
  - c) die Weiterbildungsmaßnahme im Fach „Islamische Religion“ für die Sekundarstufe I erfolgreich absolviert hat,
  - d) mit den oben genannten Qualifizierungen (a-c) an der Fortbildung des Kultusministeriums zum Schulversuch „Islamunterricht“ teilgenommen hat.

**Inkrafttreten**

Dieser Erlass tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

**2. Der Gegenstand des Anschlußgutachtens**

Der Einrichtungsbescheid und sein Bestandsschutz waren Gegenstände meines Rechtsgutachtens, das der Verf. im Auftrag des Landes Hessen, vertreten durch das Hessische Kultusministerium, im Jahre 2017 erstellt hat: „Rechtsgutachten zum bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterricht, der an hessischen Schulen in Kooperation mit dem DITIB-Landesverband Hessen erteilt wird.“<sup>6</sup> Dieses *Ausgangsgutachten* wird fortgeschrieben von dem nunmehrigen Gutachten, das sich der jüngsten Entwicklung aus der Perspektive des Jahres 2019 widmet.

Auf den juristischen Prüfstand gelangen die drei Maßnahmen, die der Hessische Kultusminister mit Schreiben vom 15. Februar 2019 an den DITIB-Landesverband Hessen e. V. angekündigt hat, sowie eine weitere, die im Bereich des Möglichen liegt:

- die Aussetzung der Übernahme des DITIB-Religionsunterrichts in die siebte Jahrgangsstufe (Moratorium des weiteren Vollzugs),
- der Schulversuch eines nicht bekenntnisgebundenen Islamunterrichts in ausschließlich staatlicher Verantwortung,
- der mögliche Widerruf des Einrichtungsbescheids,<sup>7</sup>
- Die Aussetzung des Vollzugs des Einrichtungsbescheids im Ganzen als Alternative zum Widerruf.

Wie auch das Ausgangsgutachten, widmet sich das anstehende Gutachten ausschließlich den Rechtsfragen. In den Tatfragen setzt es die Ergebnisse der

---

<sup>6</sup> *Isensee* (N 1).

<sup>7</sup> Vgl. auch Hessisches Kultusministerium, Presseinformation vom 20. Februar 2019 (N 4).

(jüngst ergänzten) Gutachten von *Günter Seufert*<sup>8</sup> und *Mathias Rohe*<sup>9</sup> voraus. Die Würdigung der organisatorischen und satzungsrechtlichen Änderungen knüpft ebenfalls an die Darstellung *Rohe*s an.

---

<sup>8</sup> *Günter Seufert*, Teilgutachten über das türkische Präsidium für religiöse Angelegenheiten (DIYANET İŞERİ/BAŞKALIĞI) in seiner Eigenschaft als Institution religiöser Orientierung für den Landesverband Hessen e. V., Typoskript 2017 mit Nachtrag: Aktuelle Entwicklungen bis Mitte September 2019, S. 48-55 (zitiert Nachtrag).

<sup>9</sup> *Mathias Rohe*, Nachbegutachtung im Anschluß an das Gutachten des Verfassers zum Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen in Hessen in Kooperation mit DITIB Landesverband Hessen e. V. nach Art. 7 Abs. 3 GG, Typoskript v. 5.10.2019 (zitiert Nachbegutachtung).

## II. Die Aussetzung des weiteren Vollzugs

### 1. Thematische Reichweite des Einrichtungsbescheids

Die Redewendung, daß der Vollzug des Einrichtungsbescheids ausgesetzt wird, setzt voraus, daß die Möglichkeit einer Einbeziehung der siebten Jahrgangsstufe in den DITIB-Religionsunterricht von dem Bescheid thematisch abgedeckt wird. Eine ausdrückliche Regelung besteht nicht. Erwähnt wird freilich das Kerncurriculum für die Primarstufe. Damit gibt der Bescheid zu erkennen, daß der DITIB-Religionsunterricht eigentlich weiter ausgebaut werden soll, wie es sich für ein ordentliches Lehrfach an einer öffentlichen Schule gebührt. Doch darin wird nichts darüber gesagt, in welchem Zeitraum, in welchem Tempo, in welchem Rhythmus der Ausbau erfolgen soll. Jedenfalls soll der Unterricht nicht in seinem Ausgangsstadium steckenbleiben. Der Bescheid bezieht sich nicht nur auf seine „Einrichtung“, sondern auch auf seine „Fortführung“. Damit öffnet sich die Entwicklungsperspektive auf das gesamte Anwendungspotential der institutionellen Garantie des Art. 7 Abs. 3 GG: nämlich das gesamte öffentliche Schulwesen, die allgemeinbildenden Schulen von der Grundschule bis zum Gymnasium und die Berufsschule.<sup>10</sup>

Darin liegt aber keine Selbstverpflichtung des Ministeriums, dieses Potential auszuschöpfen. Vollends erteilt es seinem Partner DITIB keine entsprechende Zusage, den Religionsunterricht Jahr für Jahr um eine Jahrgangsstufe zu erweitern. Wohl aber erinnert das Ministerium seinen Partner „der guten Ordnung halber“ an die kontinuierliche Erfüllung seiner Mitwirkungspflichten, mithin an die Fragilität der Voraussetzungen. Die Entwicklung des Religionsunterrichts soll kein Selbstläufer werden. Das Ministerium beobachtet sie und hält sie unter Kontrolle.<sup>11</sup>

Hier zeigt sich der Charakter des Einrichtungsbescheids als *Basis-Verwaltungsakt mit Dauerwirkung*. Er schafft die Grundlage für die Einrichtung, die sich

---

<sup>10</sup> Christoph Link, Religionsunterricht, in: Listl/Pirson (HG.), Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Bd., <sup>2</sup>1995, S. 439 (465 f.).

<sup>11</sup> *Isensee* (N 1), S. 64, 91 ff., 103 f.

über ausführende Verwaltungsakte und Realakte entfaltet.<sup>12</sup> Wenn der Basis-Verwaltungsakt aufgehoben wird, etwa durch Widerruf, werden auch die ausführenden Akte hinfällig.

## 2. Die Aussetzung als Rechtsfigur

Die Aussetzung ist eine Figur des Verfahrensrechts. Sie hält den Gang eines Verfahrens an oder sie hemmt vorläufig die Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes, wenn die Entscheidung vom Bestehen oder Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses abhängt, das Gegenstand eines anderen, vorgreiflichen Verfahrens ist, und es sinnvoll ist, dessen Ergebnis abzuwarten.<sup>13</sup> So kann bei Widerspruch oder Anfechtungsklage die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, die Vollziehung aussetzen, wenn ernsthafte Zweifel an dessen Rechtmäßigkeit bestehen.<sup>14</sup> Eben eine solche Situation liegt im Fall des DITIB-Religionsunterrichts vor: Es regen sich ernsthafte Zweifel daran, daß seine Voraussetzungen gegeben und seine Erfordernisse erfüllt sind. Der weitere Ausbau wird angehalten, bis Klarheit hergestellt und die vorgreifliche Frage entschieden wird, ob der Unterricht fortgesetzt oder abgebrochen wird. Die Aussetzung erfaßt nicht den Vollzug im Ganzen, sondern nur seine Erweiterung. Sie tastet den Bestand nicht an, verhindert aber, daß er sich vergrößert und der Unterricht noch weiter „ins Werk“ gesetzt wird.

Das Verwaltungsverfahrenrecht sieht keine spezielle Ermächtigung vor. Doch deren bedarf es nicht im nichtförmlichen Verfahren. Die Statthaftigkeit der Aussetzung bei Vorgreiflichkeit einer anderen Entscheidung stützt sich auf die Generalklausel der einfachen, zweckmäßigen und zügigen Durchführung des Verwaltungsverfahrens (§ 10 S. 2 VwVfG und Rechtsgrundsätze der §§ 148 ff. und 239 ff. ZPO, der §§ 94 und 173 VwGO).<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> *Isensee* (N 1), S. 64.

<sup>13</sup> Zur Figur der Aussetzung *Heinrich Amadeus Wolff/Andreas Decker*, VwGO/VwVfG, 2005, § 94 VwGO Rn 3 ff.; *Wolf-Rüdiger Schenke*, Verwaltungsprozeßrecht, <sup>8</sup>2002, Rn 987 ff.; *Friedhelm Hufen*, Verwaltungsprozeßrecht, <sup>7</sup>2008, § 32 Rn 22 ff.

<sup>14</sup> Zu § 80 Abs. 4 VwGO *Hufen* (N 13), § 32 Rn 25 im Anschluß an VGH München, in: NVwZ 1992, S. 275.

<sup>15</sup> So *Klaus Obermayer*, VwVfG, <sup>2</sup>1990, § 9 Rn 69. Vgl. auch *Heribert Schmitz*, in: Sachs/Schmitz (Hg.), <sup>9</sup>2018, § 9 Rn. 203 ff.

Die Aussetzung hebt den Einrichtungsbescheid nicht auf. Vielmehr bleibt seine Weitergeltung unberührt. Sie macht seine bisherige Anwendung nicht rückgängig und tastet den status quo des DITIB-Religionsunterrichts nicht an. Vielmehr stoppt sie nur seine Ausweitung auf die siebte Jahrgangsstufe, und das auch nur vorläufig, und zwar vorerst für ein Jahr, entsprechend der Befristung des Schulversuchs. Die Aussetzung bleibt also in der Qualität ihres Geltungsanspruchs, in seinem Umfang und in seiner Dauer hinter einem Widerruf zurück. Sie ist noch nicht einmal ein Teilwiderruf, weil sie den Geltungsanspruch im ganzen unverkürzt aufrechterhält.

### **3. Rechtfertigung der Aussetzung**

#### *a) Die Gründe der Aussetzung*

Das Ministerium setzt den weiteren Vollzug aus, um die Frage zu klären, ob die Kooperation mit DITIB fortbestehen soll oder nicht. Im Unterschied zu den Aussetzungsmöglichkeiten, die in diversen Gesetzen vorgesehen sind, ist es hier derselbe Entscheidungsträger, der die Aussetzung verfügt und der die vorgreifliche Frage entscheidet. Das ist nicht per se bedenklich, jedenfalls dann nicht, wenn gewichtige Gründe dafür vorliegen, daß das Ministerium den Fortbestand der Kooperation mit DITIB überprüft. Eben solche Gründe sind gegeben in den Zweifeln an der Unabhängigkeit des Kooperationspartners vom türkischen Staat und in der Erfüllung seiner Pflichten zur Erstellung eines brauchbaren Mitgliederverzeichnisses und einer aufgabengemäßen Verwaltung.<sup>16</sup> Das Moratorium hat Nebeneffekte: dem Landesverband den Ernst der Lage zu demonstrieren und ihn zu bewegen, Säumnisse nachzuholen und Vertrauen wiederherzustellen. Wichtig ist es dem Ministerium aber auch, das weitere Wachstum des prekären Unterrichts aufzuhalten und damit das Volumen der „vollendeten Tatsachen“ sich nicht noch vergrößern zu lassen.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> S. oben N 2-4.

<sup>17</sup> Zum Aspekt des Bestandsschutzes *Isensee* (N 1), S. 93 f.

Der Kultusminister rechtfertigt die Aussetzung damit, daß DITIB Hessen bisher nicht allen Verpflichtungen genügt, die sich aus seiner Position als Kooperationspartner des Religionsunterrichts ergeben, und daß Zweifel bestehen, ob der Verband die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG erfüllt, um seine Aufgaben dauerhaft, vollständig und professionell zu erfüllen. Besonders hervorgehoben werden der Ausfall der mitgliedschaftlichen Registrierung, die unzulängliche Ausstattung der Geschäftsstelle, Mängel der Satzung, insbesondere Zweifel an der Gewähr der hinreichenden Unabhängigkeit vom türkischen Staat.<sup>18</sup> Die Aussetzung ist ein taugliches und zugleich schonendes Mittel, um die Zweifel zu klären und die Chance zu eröffnen, etwaige Mängel zu beheben. Die Zäsur zwischen der sechsten und der siebten Klasse ist sachgerecht gewählt, weil hier das bisherige curriculare Regime endet und ein neues erstellt werden müßte.

Die Aussetzung schafft nur eine provisorische Lösung.<sup>19</sup> Dem trägt der Bescheid des Ministers Rechnung, wenn er für das Ende des Jahres die endgültige Entscheidung über die Beendigung oder Fortsetzung des DITIB-Religionsunterrichts ankündigt.

*b) Keine Rechtspflicht zur Fortsetzung*

Der Aussetzungsbescheid stößt nicht auf rechtlichen Widerstand in der rechtsstaatlichen Gewähr der Kontinuität und im Vertrauensschutz.<sup>20</sup> Das Faktum, daß sechs Jahre lang der Ausbau des Unterrichts von einer Jahrgangsstufe zur nächsten erfolgt ist, erzeugt noch keinen rechtlichen Zwang, daran auch im siebten Jahr festzuhalten. Das Recht kennt kein Voraussetzungsgebot zu starrer Konsequenz. Sollte sich hier so etwas wie eine Observanz gebildet haben, so träte sie hinter den Gründen zurück, die den Aussetzungsbescheid tragen. Das Ministerium hat sich

---

<sup>18</sup> Schreiben des Hessischen Kultusministers an den DITIB Landesverband Hessen e. V. v. 19.2.2018 und v. 15.2.2019. Vgl. auch Presseinformation des Hessischen Kultusministers v. 5.12.2017.

<sup>19</sup> Näher unten V.

<sup>20</sup> Allgemein: *Hartmut Maurer*, Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, in: HStR IV, <sup>3</sup>2006, § 79 Rn 86 ff.; *Anna Leisner(-Egensperger)*, Kontinuität als Verfassungsprinzip, 2002, S. 257 ff., 347 ff.

auch nicht kraft Selbstbindung auf den Jahresrhythmus festgelegt. Der Einrichtungsbescheid hält sich offen. Er kalkuliert die Möglichkeit von Störungen ein und weist auf die Sanktionen einschließlich des Widerrufs hin, die dem Inhaber der Schulaufsicht zu Gebote stehen. Die Kontinuität des Unterrichts hängt ab von der Kontinuität der Voraussetzungen des Modells und der Leistungen des islamischen Partners. Die Fortdauer des Unterrichts ist also unter die *clausula rebus sic stantibus* gestellt. Daß sich dieser Vorbehalt baldigst aktualisieren könne, hat der Kultusminister seit Dezember 2017 dem Landesverband wie der Öffentlichkeit mehrfach bekundet.<sup>21</sup> Daher konnte sich bei dem Verband wie auch bei Schülern der künftigen siebten Klasse und ihren Eltern kein Vertrauen auf die unmittelbare Fortführung des DITIB-Religionsunterrichts bilden. Unter den gegebenen Umständen stellt die Aussetzung des weiteren Ausbaus für alle Beteiligten eine schonende Lösung dar.

---

<sup>21</sup> S. oben N 2-4.



### III. Der Islamunterricht in alleiniger Verantwortung des Staates

#### 1. Religionskunde, kein Religionsunterricht

Der Islamunterricht in staatlicher Verantwortung, den das Land der siebten Jahrgangsstufe anstelle des DITIB-Religionsunterrichts anbietet, ist kein Religionsunterricht im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG. Das ergibt sich schon daraus, daß hier das Kondominium zwischen Staat und Religionsgemeinschaft entfällt. Der Unterricht ist nicht bekenntnisgebunden. Ihm geht die „konfessionelle Positivität und Gebundenheit“ ab, die nach Gerhard Anschütz den Charakter des Religionsunterrichts ausmachen.<sup>22</sup> Der Islamunterricht ist nicht Religionsunterricht, sondern Religionskunde. Ihm geht es nicht darum, den Islam als bestehende Glaubenswahrheit, sondern wahre Information über den Islam zu vermitteln.<sup>23</sup>

Die Länder sind nicht von Verfassungen wegen darauf angewiesen, das Thema Religion ausschließlich in der grundgesetzlichen Form des Religionsunterrichts schulisch zu behandeln. Kraft ihrer bundesstaatlichen Kompetenz im Schulwesen können sie eigene Formen erfinden. Gerade auf dem schulischen Felde des Islam machen die „alten“ Bundesländer von dieser Kompetenz reichlich und differenziert Gebrauch.<sup>24</sup>

Das in Hessen erwogene Modell einer Islamkunde in staatlicher Verantwortung wird seit einem Jahrzehnt in Bayern und in Schleswig-Holstein praktiziert. In beiden Ländern sind muslimische Religionsgemeinschaften nicht beteiligt. Bayern hat das Modell im Jahr 2009 als Schulversuch gestartet und diesen bis zum Jahr 2019 zweimal verlängert. Schleswig-Holstein bietet den Islamunterricht an ausgewählten Grundschulen als Regelunterricht an.

---

<sup>22</sup> Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, <sup>14</sup>1933, Art. 149 Anm. 4.

<sup>23</sup> Vgl. BVerfGE 74, 244 (252).

<sup>24</sup> Übersicht: Mediendienst Integration, Religion an Schulen, Islamischer Religionsunterricht in Deutschland, April 2018, in: [www.Mediendienst-Integration.de](http://www.Mediendienst-Integration.de); Statistik: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, JVC/Statistik, Auswertung Religionsunterricht Schuljahr 2017/18 (v. 28.2.2019). Juristische Wertung *Claus Dieter Classen*, Religionsunterricht, <sup>2</sup>2015, S. 238 f.

## 2. Religionskunde

Der Islamunterricht soll als eine Form der Religionskunde nicht die Glaubenssätze des Islam als bestehende Wahrheit vermitteln, wie es der Intention des Art. 7 Abs. 3 GG entspräche,<sup>25</sup> sondern nur lehren, auf welchen Glaubenssätzen der Islam beruht. Der Staat identifiziert sich nicht mit ihnen und wahrt so seine Säkularität.<sup>26</sup>

Der Inhalt des Unterrichts im Fach Islamkunde wird ausschließlich vom Staat festgelegt. Keine islamische Organisation hat einen Anspruch, ihre Glaubensgrundsätze und ihr Verständnis des Islam in die Kerncurricula einzubringen. Sie werden vom Kultusministerium erstellt, dem die inhaltliche und organisatorische Weiterentwicklung des Schulwesens obliegt.<sup>27</sup> Das Ministerium braucht in dieser Materie nicht auf die Kerncurricula des DITIB-Religionsunterrichts zurückzugreifen. Es hat freie Hand. Der säkulare Staat übernimmt nicht selber die Aufgabe der religiösen Erziehung, wohl aber die Aufgabe, die Schüler über den Inhalt der Religion als Faktor der soziokulturellen Wirklichkeit sachgerecht zu belehren und so, wenn auch nicht ihren Glauben selbst, so doch ihr Wissen über den Inhalt des Glaubens und darin ihre religiöse Bildung zu fördern. Das Hessische Kultusministerium teilt in einem Brief an die Eltern mit, daß das neue Fach Islamunterricht ein Bildungsangebot sei mit dem Ziel, „das religiöse Grundwissen und die wesentlichen Grundlagen über den Islam zu vermitteln“, und zwar aus einer „fundierten sachlichen Perspektive“.<sup>28</sup> Auf dieser Linie liegen die schon ausgearbeiteten Kerncurricula Hessen für die Bildungsstandards Inhaltsfelder des „Islamunterrichts“ für die Primarstufe und die Sekundarstufe I.

---

<sup>25</sup> BVerfGE 74, 244 (252).

<sup>26</sup> Zur Säkularität und religiösen Mentalität des Staates *Klaus Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 1972, S. 91 ff., 129 ff.; *Christoph Link*, Religionsunterricht, in: Listl/Pirson (HG.), Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Bd., 1995, S. 439 (507 ff.); *Peter Gullo*, Religions- und Ethikunterricht im Kulturstaat, 2003, S. 24 ff.; *Stefan Mückl*, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: HStR VII, 32009, § 159 Rn 61 ff.; *Christian Hillgruber*, Staat und Religion, 2007, S. 47 ff.

<sup>27</sup> § 99 Abs. 1 S. 1 HSchG.

<sup>28</sup> Informationsschreiben zum Schulversuch „Islamunterricht“ in der Jahrgangsstufe 7 v. 24. Juni 2019, per E-Mail zur Weitergabe an die ElterRn

Im Unterschied zum DITIB-Religionsunterricht, der einer sunnitischen, türkisch gesteuerten Richtung des Islam verpflichtet ist, steht der nicht bekenntnisgebundene Islamunterricht für das gesamte Spektrum des Islam offen, allen seinen Konfessionen und Ausprägungen. Repräsentativ für eine „islamische Religionskunde in staatlicher Verantwortung“ ist die Beschreibung, die das Land Schleswig-Holstein für diese Form der Religionskunde gibt, die es seit einem Jahrzehnt an ausgewählten Grundschulen prägt.

„Der Islamunterricht ist nicht bekenntnisorientiert und schließt eine Hinführung zu einem bestimmten konfessionell gebundenen Islamverständnis aus. Ziel ist es vielmehr, die Vielfalt der religiösen Orientierungen abzubilden, die Bedeutung religiöser Texte sowie Welt- und Menschenbilder in den Blick zu nehmen und in einen Dialog mit weltanschaulicher und religiöser Pluralität zu bringen. Es geht darum, sensibel mit Fragen, Zweifeln und Überzeugungen von Kindern umzugehen und sie in der Reflektion ihrer Lebenswelt zu stärken.“<sup>29</sup>

Der schulrechtliche Status gleicht dem des Fachs Ethik. Dieses Fach ist für die Schüler eingerichtet, die nicht am Religionsunterricht teilnehmen (§ 8 Abs. 4 HSchG). Aus dieser subsidiären Teilnahmepflicht, wie sie für beide Fächer besteht, kann sich der Schüler nicht durch Abmeldung lösen. Die Fächer unterscheiden sich im Thema. Das Fach Ethik kann sich innerhalb seines umfangreichen, ausgefächerten Stoffs auch der muslimischen Ethik zuwenden. Dagegen konzentriert sich das neue Fach auf den Islam, und zwar als Religion wie auch als Ethik und als Kultur.

### **3. Die Übergangs- und Zwischenlösung**

Der Rückgriff auf die rein staatsverantwortete Islamkunde soll eine Übergangs- und Zwischenlösung bilden, bis rechtliche Klarheit über die Zukunft des DITIB-Religionsunterrichts hergestellt sein wird. Dieses Ziel erklärt und rechtfertigt die Beschränkung des Projekts auf die siebte Jahrgangsstufe und auf die Schulen, die den DITIB-Religionsunterricht für die sechs vorausgehenden Stufen durchführen, darüber hinaus die Befristung auf vorerst ein Jahr und die Form des Schulversuchs. Das Provisorium nimmt die abschließende Regelung nicht vorweg und sorgt für Kontinuität im Interim. Die Sonderregelungen sind sachgerecht.

---

<sup>29</sup> Ministerium für Bildung und Frauen des Landes Schleswig-Holstein, Islamunterricht in Schleswig-Holstein.

Die nunmehrige Lösung wahrt die Belange der bisherigen Teilnehmer am Religionsunterricht, weil es in veränderter Form das Bildungsangebot zum Thema Islam fortsetzt und einen pädagogischen Leerstand vermeidet. Der schulrechtliche Status des Islam erleidet keine *capitis deminutio*. In der einen wie der anderen Form ist der Unterricht ordentliches Lehrfach.<sup>30</sup> Hier wie dort gelten die allgemeinen Regeln über Leistungserhebung und Leistungsbewertung sowie die Versetzungserheblichkeit. Das Volumen von zwei Wochenstunden ändert sich nicht. Die pädagogischen und die fachwissenschaftlichen Standards des Unterrichts bleiben erhalten. Dafür sorgen die qualifizierten *Lehrkräfte*, die auch im DITIB-Religionsunterricht eingesetzt werden, die allgemeinen Qualifikationsregeln und die Teilnahme an der Fortbildungsveranstaltung des Kultusministeriums im Fach Islamunterricht.<sup>31</sup>

Die Lehrer können sich nicht weigern, den Islamunterricht zu erteilen. Daß sie nicht gegen ihren Willen verpflichtet werden können, Religionsunterricht im Sinn des Art. 7 Abs. 3 GG zu erteilen,<sup>32</sup> läßt sich nicht auf den Islamunterricht übertragen. Die spezifische Rücksichtnahme auf ihre individuelle Religionsfreiheit gilt nicht für ihre regulären Dienstpflichten in einem rein säkularen Unterrichtsfach. In diesem Zusammenhang spielt es keine Rolle, daß der Unterricht im Rahmen eines Schulversuchs stattfindet. Einer besonderen Einwilligung des Lehrers, gleich ob Beamter oder Angestellter, bedarf es nicht.<sup>33</sup> Das Recht des Schülers beziehungsweise der Eltern, sich vom Religionsunterricht abzumelden,<sup>34</sup> bezieht sich ebenfalls nicht auf die Religionskunde. Das aber ist hier schon deshalb kein Thema, weil die Teilnahme an einem Schulversuch für die Schüler ohnehin freiwillig ist. Sie kann nicht erzwungen werden.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> Zum Status eines ordentlichen Lehrfach BVerwGE 42, 346 ff.; *Link* (N 26), S. 459 ff.

<sup>31</sup> Einführungserlaß IV, 2.

<sup>32</sup> Art. 7 Abs. 3 GG, § 8 Abs. 2 HessChulG.

<sup>33</sup> *Günther Winands*, Der Schulversuch, 2014, S. 481.

<sup>34</sup> § 8 Abs. 3 HSchG

<sup>35</sup> S. unten 4 zum Schulversuch.

Eine günstige Nebenwirkung der Zwischen- und Übergangslösung: Sie wird als „befristetes Überbrückungsangebot“ vom DITIB-Landesverband akzeptiert. Dieser bietet sogar im Blick auf die betroffenen Schüler, Eltern und Lehrer seine „Unterstützung“ an.<sup>36</sup>

#### 4. Der Schulversuch

Der Islamunterricht wird als Schulversuch für die 7. Klasse eingeführt. Der Einführungserlaß stellt fest, daß die gesetzlichen Voraussetzungen nach § 14 HSchG erfüllt sind: Kompetenz und Verfahren des Kultusministeriums, Befristung, wissenschaftliche Begleitung und Evaluation, ferner Erarbeitung des Gegenstandes, der erprobt werden soll, die Entwürfe der Kerncurricula für alle Bildungsgänge der Sekundarstufe I, der Status des ordentlichen Lehrfachs und die Unterrichtsbe-fähigung der Lehrkräfte.

##### a) *Formelle und materielle Grenzen*

Das Schulgesetz formuliert nicht alle Eigenschaften und Bedingungen des Schulversuchs aus. Das ist grundsätzlich legitim. Einzelne Implikationen bedürfen jedoch einer besonderen Prüfung. Das gilt für die verfassungsrechtliche Vorfrage, ob die allgemeine Regelung des Schulgesetzes eine hinreichende Grundlage für den Schulversuch abgibt oder ob der *Vorbehalt des Gesetzes* hier ein Mehr an Bestimmtheit verlangt. Daß der Schulversuch an sich einer gesetzlichen Grundlage bedarf, ergibt sich aus der Wesentlichkeitstheorie. Denn der Versuch greift in grundrechtlich geschützte Positionen der Schüler und ihrer Eltern ein.<sup>37</sup> Wenn diese den heute durchwegs gesetzlich ausformulierten Regeln der schulischen Normalität unterliegen, so bedeutet das nicht, daß sie sich beliebigen Ausnahmen zu fügen haben. Zum Wesen des Schulversuchs gehört aber, daß er von der Regel abweicht. Wenn das Gesetz die Möglichkeit des Schulversuchs eröffnet, so sieht

---

<sup>36</sup> Schreiben der Islamischen Religionsgemeinschaft DITIB Hessen e.V. an Staatsminister Prof. Dr. Lorz v. 25. Juni 2019.

<sup>37</sup> *Winands* (N 33), S. 375 ff.

es darin die Möglichkeit einer solchen Ausnahme vor. Doch Ausnahmen sind ihrerseits begrenzt. Sie dürfen die Dominanz der Regel nicht in Frage stellen und nicht unterlaufen.

In der Literatur, ansatzweise auch in der Rechtsprechung, werden materielle Grenzen der Möglichkeit des Schulversuchs aufgewiesen. Vom Tatbestand eines Schulversuchs kann nicht mehr die Rede sein, wenn ein Projekt flächendeckend durchgeführt werden soll, wenn eine hohe Zahl von Schulen erfaßt wird oder wenn der Versuch nicht befristet ist,<sup>38</sup> bei flächendeckender Reichweite, bei einer hohen Zahl beteiligter Schulen, bei zeitlich unbegrenzter Geltung. Das hessische Projekt des Islamunterrichts überschreitet aber keine dieser tatbestandlichen Grenzen und findet daher in § 14 HSchG eine hinreichende Grundlage.

Das Gesetz gestattet nur solche Schulversuche, die dazu bestimmt sind, die Weiterentwicklung des Schulwesens zu fördern.<sup>39</sup> Diese Zielformel ergibt keine Blankoermächtigung. Vielmehr bedeutet „Weiterentwicklung“ Anknüpfung an den status quo, Anpassung an neue Ziele und Gegebenheiten, dennoch Wahrung des bestehenden Auftrags der Schule;<sup>40</sup> nicht dagegen die Einführung neuer Schulformen.<sup>41</sup> Die generelle Ermächtigung deckt keine Projekte, die sich nicht mehr in das bestehende Schulsystem des Landes einfügen.<sup>42</sup> All diese Folgerungen aus dem Vorbehalt des Gesetzes kommen im Fall des Islamunterrichts nicht zum Zuge, weil das neue Fach an den bisherigen Religionsunterricht anknüpft, sich in das vorhandene Schulsystem fügt und seinen Kategorien gehorcht.

---

<sup>38</sup> *Winands* (N 33), S. 398 ff.

<sup>39</sup> § 14 Abs. 1 S. 1 HSchG.

<sup>40</sup> So *Rolf Stober*, Zum Gesetzesvorbehalt beim Schulversuch, in: DÖV 1976, S. 518 (523).

<sup>41</sup> *Karl-Heinz Ladeur*, Elternrecht, kulturstaatliches Vielfaltgebot und gesetzliche Regelung der Schulschließung, in: DÖV 1990, S. 945 (952); *Günther Winands*, Die „Gemeinschaftsschule“ in NRW, in: DÖV 2011, S. 45 (49); *Andreas Reich*, Schulgesetz Sachsen-Anhalt 2006, § 11 Rn 1.

<sup>42</sup> *Winands* (N 33), S. 407.

b) *Freiwilligkeit der Teilnahme*

Der Vorbehalt des Gesetzes wird relativiert durch das Prinzip der *Freiwilligkeit*, das, geschrieben oder ungeschrieben, für den Schulversuch gilt.<sup>43</sup> Unter dem Gleichbehandlungsgrundsatz haben Schüler den verfassungsrechtlich unterfangenen Anspruch darauf, ihre Schullaufbahn unter den in den Schulgesetzen und den Ausbildungs- und Prüfungsordnungen geregelten „normalen“ Bedingungen zu durchlaufen.<sup>44</sup> Sie können nicht gezwungen werden, an einem Schulversuch teilzunehmen. Soweit die Freiwilligkeit nicht explizit gesetzlich geregelt ist wie in § 14 HSchG, kommt eine verfassungskonforme Auslegung in Betracht.<sup>45</sup>

Der Schulversuch dient dem Zweck „ein Alternativangebot insbesondere für Schülerinnen und Schüler muslimischen Glaubens“ zu erproben.<sup>46</sup> Doch die Teilnahme steht allein Schülerinnen und Schülern der siebten Jahrgangsstufe offen, Muslimen jeder konfessionellen Richtung wie Nichtmuslimen. Die für den konfessionellen Religionsunterricht verfassungsrechtlich gebotene, in der DITIB-Praxis freilich vernachlässigte Unterscheidung zwischen der (durch Abmeldemöglichkeit relativierten) Pflichtteilnahme der konfessionsangehörigen Schüler und der an die Zustimmung der Religionsgemeinschaft gebundenen fakultativen Teilnahme konfessionsfremder, also nicht DITIB-angehöriger Schüler, entfällt im Islamunterricht. Da es keine Teilnahmepflicht gibt, erledigt sich die Abmeldebefugnis. Wer die Option für den Islamunterricht nicht wählt, aber auch nicht an einem Religionsunterricht teilnimmt, ist verpflichtet, den subsidiären Ethikunterricht zu besuchen.

---

<sup>43</sup> *Winands* (N 33), S. 385. Vgl. auch S. 433 ff, 475 ff.

<sup>44</sup> *Winands* (N 33), S. 388.

<sup>45</sup> *Winands*, ebd., S. 388.

<sup>46</sup> Einführungserlaß I, Abs. 2. Vgl. auch Hessisches Kultusministerium, Pressemitteilung Nr. 8 v. 20. Februar 2019.

Haben die Schüler bzw. ihre Eltern sich aber einmal freiwillig für die Teilnahme entschieden, so tritt Selbstbindung ein, und die Teilnahme wird zur Pflicht. Sie können sich nicht nach Gusto dieser Pflicht entledigen.<sup>47</sup>

*c) Erprobungsbedarf*

Ein ungeschriebenes Zulässigkeitskriterium ist der Erprobungsbedarf des Projekts, das zum Schulversuch ansteht. Die Erprobung setzt voraus, so das Oberverwaltungsgericht Münster, „daß nicht nur ein Reformbedarf, sondern, gemessen an den konkret benannten Erprobungszielen, ein Erprobungsbedarf im Sinne einer durch Erprobung zu beseitigenden Ungewißheit hinsichtlich der Bedingungen für die Realisierung der Erprobungsziele besteht“.<sup>48</sup> Nur wo es erforderlich ist, seine Praxistauglichkeit zu testen und Erfahrungen über Vor- und Nachteile, über Folgen und Nebenfolgen, über Kosten und Nutzen zu sammeln, ist der Aufwand gerechtfertigt, den ein Schulversuch bereitet: die Umstellung des Schulbetriebs auf ein neues System, der Verbrauch an Arbeitszeit und Finanzen, die Belastung von Lehrern und Schülern. Der Umstellungsaufwand und die organisatorische wie pädagogische Anstrengung sind allerdings im vorliegenden Fall gering, weil sich das neue Fach in den äußeren wie inneren Bahnen des bisherigen DITIB-Unterrichts bewegt und lediglich die Mitwirkung des DITIB-Verbandes sowie die konfessionelle Bindung entfallen.

Was man vorab weiß oder zu wissen vermeint, braucht nicht noch im Experiment erforscht zu werden. Das gilt auch für das Wissen, das der Initiator des Schulversuchs sich anderweit zuverlässig verschaffen könnte. Das Oberverwaltungsgericht Münster rügte das Schulministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, daß es bei der Genehmigung für den Schulversuch „Gemeinschaftsschule“ nicht die Erfahrungen berücksichtigt hatte, welche die Länder Sachsen, Schles-

---

<sup>47</sup> Winands (N 33), S. 475.

<sup>48</sup> OVG Münster, Beschluß v. 9.6.2011, in: NWVBl 2011, S. 437.



wig-Holstein und Berlin mit den Schulen dieses Typs gemacht hatten. Das Ministerium habe nicht dargelegt, welcher Erprobungsbedarf trotz der vorhandenen Kenntnisse aus anderen Ländern noch bestehe.<sup>49</sup>

Der hessische Schulversuch könnte auf den Einwand treffen, daß seit zehn Jahren die Länder Bayern und Schleswig-Holstein bereits das analoge Konzept einer Islamkunde in staatlicher Verantwortung betreiben. Bayern übrigens auch als Schulversuch. Doch deren Erfahrungen sind für Hessen nur in eingeschränktem Maße verwertbar. Für Hessen besteht die spezifische Aufgabe darin, einerseits an das bereits sechs Jahre hindurch praktizierte DITIB-Modell anzuknüpfen, andererseits darin, Distanz zu diesem Modell zu gewinnen. Zwei Modelle laufen nebeneinander, das für die ersten sechs Klassen und das für die siebte. Sie müssen verglichen werden, damit sich eine Erfahrungsbasis für die abschließende Entscheidung bilden kann, eine Entscheidung, die auf eine Abkehr vom hessenspezifischen DITIB-Modell oder zu seiner Bestätigung hinauslaufen könnte. In dieser Hinsicht kann Hessen nicht auf externe Erfahrungen zurückgreifen. Das gilt auch für die vom Hessischen Kultusministerium ausgearbeiteten Kerncurricula für die Sekundarstufe I, die im Schulversuch praktisch erprobt werden sollen. Sie sind nicht Blaupausen der Lehrpläne anderer Länder, sondern eigenständige Entwürfe, die noch nicht zur Gänze durch Erfahrung abgedeckt sind.

Ein Einwand gegen den Erprobungsbedarf könnte darin bestehen, daß, wer ein politisches Projekt wolle, was immer der Schulversuch auch bringe, den Schulversuch erst gar nicht starten solle. In der Tat wäre es Formenmißbrauch, wenn der Schulversuch keinen ernsthaften Versuchscharakter hätte, sondern lediglich der politischen Taktik diene, ein Projekt über einen Nebenweg durchzusetzen.<sup>50</sup> Doch ein solcher Einwand würde im Fall DITIB nicht verfangen. Der Schulversuch ist ernstgemeint und in der Sache geboten. Er bereitet das Feld für

---

<sup>49</sup> OVG Münster (N 48), S. 437.

<sup>50</sup> Dazu OVG Münster (N 48), S. 436 (437); *Klaus-Ferdinand Gärditz*, Schulversuche zwischen interkommunaler Rücksichtnahme und Vorbehalt des Gesetzes, in: DVBl 2011, S. 712 (715); *Winnands* (N 33), S. 405 f.

eine unvermeidliche Entscheidung über das Schicksal des DITIB-Unterrichts, damit auch über das Schicksal des Islamunterrichts als mögliche Alternative. Klärung ist nicht nötig, das Ergebnis offen. Der Schulversuch gründet also auf Erprobungsbedarf.

Doch selbst wer Zweifel hegt, ob ein Schulversuch hier angebracht ist, könnte die Zulässigkeit der Maßnahme nicht in Frage stellen, weil sie sich auf einen zweiten Legitimationsgrund stützt: nämlich den einer schonenden Zwischen- und Übergangslösung.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> S. oben 3.

#### IV. Der mögliche Widerruf des Einrichtungsbescheids

##### 1. Die Prämisse der genuinen Rechtmäßigkeit des Bescheids

Wenn der Kultusminister dem DITIB-Landesverband die endgültige Entscheidung über die Beendigung oder Fortsetzung der Kooperationspartnerschaft im Religionsunterricht ankündigt und sich deren sofortige Beendigung „jederzeit vorbehält“,<sup>52</sup> bezieht er sich auf die Möglichkeit, den Einrichtungsbescheid zu widerrufen, also den Bescheid aufzuheben, obwohl er unanfechtbar geworden ist. Die Zuständigkeit zum Widerruf liegt beim Kultusministerium als der Behörde, die diesen Verwaltungsakt erlassen hat.<sup>53</sup>

Die Anwendbarkeit des Widerrufs beruht auf der Prämisse, daß der Einrichtungsbescheid rechtmäßig ist. Wäre er rechtswidrig, so griffen statt der Voraussetzungen des Widerrufs nach § 49 VwVfG die Voraussetzungen der Rücknahme nach § 48 VwVfG ein. Allerdings könnte die Prämisse der Rechtmäßigkeit rechtliche Bedenken wecken, weil von Anfang an Gründe vorlagen, die Eignung eines regionalen Zweigs von DITIB in Frage zu stellen. Denn dessen Wahl war eine Verlegenheitslösung. Der Islam in Hessen hat bislang aus sich heraus keine repräsentative und konsistente Organisation vorzuweisen, die sich als Partnerin des Staates hätte anbieten können, wenn man von der Ahma diyya Muslim Jamaat absieht, die aber von den meisten islamischen Richtungen nicht als ihresgleichen anerkannt wird.. Statt einer genuinen Religionsgemeinschaft wählte das Land Hessen eine genuin staatliche, türkische Behörde, die für Verwaltungsaufgaben auf religiösem Gebiet zuständig war: eine Als-ob-Religionsgemeinschaft mit noch offenem Anpassungsbedarf an verfassungsrechtliche Erfordernisse des Art. 7 Abs. 3 GG.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Schreiben v. 15. Februar 2019.

<sup>53</sup> Vgl. *Michael Sachs*, in: *Sachs/Schmitz* (Hg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz* 2018, § 48 Rn. 254 ff., § 49 Rn. 115.

<sup>54</sup> Dazu *Isensee*, *Rechtsgutachten*, S. 35 ff., 39 ff.

Rechtlich prekär war auch die Einrichtung des Religionsunterrichts in der Form eines Verwaltungsaktes. Ex post stellt sich die Frage, ob angesichts der Neuartigkeit des Lehrstoffs und des Kondominiums, des Pionier- und Experimentcharakters des Vorhabens eine formell-gesetzliche Grundlage nötig gewesen wäre, der Vorbehalt des Gesetzes zumindest nach dem Wesentlichkeitskriterium sich aktualisiert hätte.<sup>55</sup>

Dennoch soll die Rechtmäßigkeit des Bescheids weder nach seinem Inhalt noch nach seiner Form hinterfragt werden. Die anstehende Untersuchung geht von der Rechtmäßigkeit des Bescheids aus. Das entspricht dem Stand des derzeitigen juristischen Diskurses.

Die Aufhebung des Bescheids folgt also den Regeln des Widerrufs, genauer: denen des Widerrufs eines begünstigenden Verwaltungsaktes. Die Begünstigung ergibt sich aus der Perspektive des Adressaten, hier also DITIB Hessen<sup>56</sup>

## **2. Der Verwaltungsakt als Rechtsgrundlage**

Der Verzicht auf eine spezifische gesetzliche Grundlage führt dazu, daß der Verwaltungsakt die ganze Regelungslast trägt, soweit die Verfassung sie ihm nicht schon zuvor abgenommen hat.. Der DITIB-Religionsunterricht soll zur Gänze der Fassung des Art. 7 Abs. 3 GG entsprechen. Doch diese institutionelle Garantie behandelt ausdrücklich nur Faktoren von besonderer Bedeutung. Die Interpretation der Verwaltungspraxis, der Rechtsprechung und der Lehre haben jedoch die Verfassungsnorm konkretisiert und ihre Implikationen expliziert. Der Einrichtungsbescheid begnügt sich nicht mit einem pauschalen Verweis auf Art. 7 Abs. 3 GG. Vielmehr verdeutlicht er diese Bestimmung und formuliert die praktischen Konsequenzen, die sich aus der Partnerschaft ergeben. Der Verzicht auf eine gesetzliche Verankerung und einer spezifischen gesetzlichen Regulierung gibt dem Ministerium als der für den Widerruf zuständigen (Erlaß-)Behörde einen weiten Handlungsspielraum, den es mit dem Widerrufsvorbehalt (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 1

---

<sup>55</sup> Dazu *Isensee*, Rechtsgutachten (N 1), S. 57 ff.

<sup>56</sup> BVerwGE 143, 87 Rn. 46; *Steffen Detterbeck*, Öffentliches Recht, <sup>11</sup>2018, S. 375.

VwVfG) auch genutzt hat. Kraft dieses selbstgesetzten Vorbehalts braucht es in den Fällen der Nichterfüllung einer Auflage oder einer nachträglichen Änderung der Lage nicht auf die Sondertatbestände des § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und 3 VwVfG zurückzugreifen.

### 3. Der Vorbehalt des Widerrufs im Einrichtungsbescheid

Der Widerruf eines rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsaktes muß sich auf einen der in § 49 Abs. 2 S. 1 VwVfG abschließend normierten Tatbestände stützen können.<sup>57</sup> In Betracht kommt der Tatbestand des § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VwVfG: daß der Widerruf im Verwaltungsakt vorbehalten ist. Eben das ist beim Einrichtungsbescheid der Fall. Er führt den Widerruf als die ultima ratio im Instrumentarium der Schulaufsicht auf.

Der Bestandsschutz des Bescheids ist von vornherein relativiert. Der Landesverband muß mit dem Widerruf rechnen. Er kann nicht darauf vertrauen, daß seine bisher aufgebaute Position ein dauerhaft gefestigter Besitzstand sei. Jedoch wird ein rechtlicher Vertrauensschutz nur so weit ausgeschlossen, wie die Gründe des Widerrufsvorbehalts reichen.<sup>58</sup> Der ministerielle Bescheid weist „der guten Ordnung halber“ darauf hin, daß die *Einrichtung und Fortführung* des bekenntnisorientierten Religionsunterrichts die *kontinuierliche* Erfüllung der Anforderungen voraussetzt. Die Formulierung macht deutlich, daß die Fortführung kein rechtlicher Automatismus ist, daß sie vielmehr durch Kontinuität in den Voraussetzungen immer wieder erneut verdient werden muß. Die Fortführung vollzieht sich unter dem Damoklesschwert des Widerrufs.

Der gesetzliche Vertrauensschutz weicht aber nicht der Verwaltungsautonomie. Vielmehr verlagert er sich von der Regelung des Widerrufs (§ 49 VwVfG)

---

<sup>57</sup> Zum Ausschluß weiterer Widerrufsmöglichkeiten *Michael Sachs*, in: Sachs/Schmitz (Hg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2018, § 49 Rn. 34.

<sup>58</sup> *Sachs* (N 57), § 49 Rn. 35.

auf die Regelung des Widerrufsvorbehalts als einer Nebenbestimmung des Verwaltungsaktes (§ 36 VwVfG).<sup>59</sup> Der Widerrufsvorbehalt gibt also keine Blankovollmacht, von der die Behörde nach politischem Belieben Gebrauch machen könnte.<sup>60</sup>

Als Nebenbestimmung zum Verwaltungsakt soll der Vorbehalt die gesetzlichen (hier: die verfassungsgesetzlichen) Voraussetzungen des Verwaltungsaktes sanktionieren. Das macht der Einrichtungsbescheid deutlich, wenn er sich als Instrument der Schulaufsicht ausweist und deren Aufgabe mit den Worten des § 36 Abs. 1 VwVfG dahin bestimmt, „die dauerhafte Einhaltung der Voraussetzungen nach Art. 7 Abs. 3 GG sowie die ansonsten ordnungsgemäße Erteilung des Religionsunterrichts sicherzustellen“. Der Vorbehalt erfüllt insoweit die Forderung des Gesetzes, obwohl dahinsteht, ob DITIB Hessen, wie das Gesetz es vorsieht, einen Anspruch auf den Verwaltungsakt hat.<sup>61</sup> Das Gesetz gibt vor, daß der Widerrufsvorbehalt (wie sonstige Nebenbestimmungen) dem Zweck des Verwaltungsaktes nicht zuwiderlaufen darf (§ 36 Abs. 3 VwVfG). Das Verbot läßt sich zu einem positiven Gebot erweitern. Die Nebenbestimmungen müssen dem Hauptzweck dienen.<sup>62</sup> Eben dieser Maxime folgt der Einrichtungsbescheid. Er qualifiziert den Widerruf als Mittel der Schulaufsicht, und zwar als das schärfste Mittel für den äußersten Fall. Ziele, die mit der Schulaufsicht nichts zu tun haben, wären etwa solche der Außenpolitik. Der Widerruf kann nicht als Sanktion gegen die Türkei eingesetzt werden, um ihre Menschenrechtsverstöße oder ihre Kurdenpolitik zu ahnden.

Unter den explizit oder implizit genannten Anforderungen des Staates an seinen Kooperationspartner, die für die Staatsaufsicht erheblich sind und als ultima ratio den Widerruf auslösen können, lassen sich unterscheiden

- Beeinträchtigungen des Unterrichts und Mißbrauch von Befugnissen, also *Störungen* im Sinne des Ordnungsrechts;

---

<sup>59</sup> Maurer (N 20), § 79 Rn. 102.

<sup>60</sup> Maurer (N 20), § 79 Rn. 112.

<sup>61</sup> Dazu Isensee, Rechtsgutachten (N 1), S. 50 ff..

<sup>62</sup> Heinrich Amadeus Wolff/Andreas Decker, Studienkommentar VwGO/VwVfG, 2005, § 36 VwVfG Rn. 48.

- die *Nichterfüllung spezifischer Pflichten* im Kooperationsverhältnis (etwa Pflichten zur Information über Satzungsänderung und, soweit für die Teilnahme am Religionsunterricht erheblich, über Mitgliederbestand);
- *Institutionelle Schwächen* des Landesverbandes. Zu diesen gehören Mangel an Bereitschaft oder an Fähigkeit zur Zusammenarbeit;
- *Strukturelle und legitimatorische Defekte*: das Fehlen der hinreichenden Unabhängigkeit von der türkischen Religionsbehörde DIYANET, mithin vom türkischen Staat.

Diese Fallgruppen lassen sich auf zwei Grundtatbestände zurückführen: Störungen des Schulbetriebs und Mängel in den Voraussetzungen des Einrichtungsbescheids.

Im Rahmen dieser Widerrufsgründe halten sich die Anfragen, die der Kultusminister im Februar an den hessischen Landesverband DITIB richtet, Fragen nach einem brauchbaren Mitgliederregister, nach offenen Fragen der Satzung, nach der aufgabengemäßen personellen, technischen und organisatorischen Ausstattung der Geschäftsstelle, nach der hinreichenden Unabhängigkeit vom DITIB-Gesamtverband und vor allem von der türkischen Religionsbehörde DIYANET.<sup>63</sup>

#### **4. Gründe eines möglichen Widerrufs: der Ausfall von Voraussetzungen**

##### *a) Störungsfreiheit*

Der Kultusminister stellt im Dezember 2017 fest, daß es bisher keine Beanstandungen hinsichtlich der Durchführung des DITIB-Religionsunterrichts gegeben habe, daß eine direkte Einflußnahme von seiten des türkischen Staates und seiner Auslandsvertretungen auf die Lehrkräfte nicht zu erkennen sei und daß sich keinerlei Hinweise gefunden hätten, daß sich Lehrkräfte und die anderen an der Einrichtung und Durchführung des Religionsunterrichts beteiligten Organisationen und Personen nicht rechtstreu verhalten hätten.<sup>64</sup> Auch in der Folgezeit ist keine

---

<sup>63</sup> Schreiben des Hessischen Kultusministers v. 15. Februar 2019. Vgl. auch die Presseinformation des Hessischen Kultusministeriums Nr. 8 v. 20. Februar 2019.

<sup>64</sup> *Rohe* (N 9), S. 1, 16

Störung im ordnungsrechtlichen Sinn beobachtet worden, welche die Schulaufsicht auf den Plan gerufen und außerrechtliche oder disziplinarrechtliche Maßnahmen nach sich gezogen hätte.<sup>65</sup>

Über die Medien ist dagegen bekanntgeworden, daß der Gesamtverband DITIB in eine Bespitzelungsaffäre verstrickt war: Eine auf den 20. September 2016 datierte E-Mail der Religionsbehörde DIYANET, die an alle türkischen Botschaften, Konsulate, Religionsämter oder Religionsattachés ging, forderte diese auf, bis zum 27. Dezember Informationen über Mitglieder der Gülen-Bewegung, die für den (gescheiterten) Militärputsch verantwortlich gemacht wurde, nach Ankara zu liefern. Einige Empfänger leiteten das Schreiben an DITIB-Imame weiter. Mehr als ein Dutzend Imame aus den Bereichen der Generalkonsulate Düsseldorf und Köln übermittelten Namenslisten und Denunzierungen. DITIB Köln bedauerte die „Panne“, suchte, sie zu bagatellisieren, gab die Spitzelei im Kern jedoch zu.<sup>66</sup>

Bekanntgeworden sind ferner Gebete und Predigten, die zu Beginn des Jahres 2018 für den Sieg der türkischen Armee in Afrin gehalten wurden, und zwar in der zum Landesverband Hessen gehörenden Fatih-Moschee in Stadtallendorf. Die Predigt nahm Bezug auf eine Predigt des DIYANET-Präsidenten Ali Erbaş, der, „Märtyrer“ und „Jihad“ beschwörend, zum Gebet für die türkischen Soldaten aufgefordert hatte. Ähnliche Vorfälle wurden aus Frankfurt-Höchst, Dietzenbach und Gelnhausen gemeldet sowie aus bayerischen, saarländischen und nordrhein-westfälischen Städten.<sup>67</sup> Der hessische Landesverband hat sich allerdings von diesen Vorkommnissen distanziert und sie verworfen. Er warnt seine Gemeinden vor solchen Aktionen und bemüht sich um vorbeugende Aufklärung.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Presseinformation 132 (N 2), S. 2 unter Berufung auf *Mathias Rohe*, Gutachten zum Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen in Hessen in Kooperation mit DITIB-Landesverband Hessen e. V. nach Art. 7 Abs. 3 GG, 2017, S. 76.

<sup>66</sup> Quelle: Frankfurter Allgemeine v. 12.1.2017: DITIB entschuldigt sich nach Spitzel-Vorwürfen und v. 13.1.2017: *Rainer Burger*, Spionage und weitere Pannen ([http://faz-net/aktuell/politik/inland/tuerkische-imame-spio ...](http://faz-net/aktuell/politik/inland/tuerkische-imame-spio...))

<sup>67</sup> Brief des Hessischen Kultusministeriums v. 12. März 2018 an DITIB-Landesverband Hessen – unter Berufung auf Berichte des Hessischen Rundfunks. Weitere Hinweise *Rohe* (N 9), S. 12 ff. Vgl. auch *ders.*, *Der Islam in Deutschland*, 32016, S. 135.

<sup>68</sup> *Rohe* (N 9), S. 14 f.



Der Landesverband steht jedoch nicht für sich allein. Er ist Glied des Gesamtverbandes DITIB und die Dependence der türkischen Religionsbehörde DIYANET, die dem türkischen Staatspräsidenten untersteht. SITIB Hessen steht in einer türkischen Handlungs- und Verantwortungseinheit und wird mitbetroffen von der Vertrauenseinbuße, die DITIB insgesamt wie der türkische Staat, zu dem sie gehört, erleiden. Die Gründe liegen in der Politik des Staatspräsidenten Erdogan, im Abbau von Rechtsstaat, Demokratie und Menschenrechten, der militärischen Aggressivität in Nordsyrien, den Verstößen gegen das Völkerrecht, den Erpressungsversuchen der EU-Staaten in der Flüchtlingsfrage, den ständigen unfreundlichen Akten gegen Deutschland. Vor dieser Folie werden geheimdienstliche Übergriffe und geistliche Hetze in DITIB-Einrichtungen wahrgenommen. Im Deutschen Bundestag mehren sich die kritischen Anfragen der Abgeordneten an die Bundesregierung zum Thema DITIB als verlängertem Arm des türkischen Staatspräsidenten Erdogan wie auch allgemein zu ausländischem Einfluß auf islamische Gemeinschaften in Deutschland.<sup>69</sup>

Der Gesamtverband DITIB kann sich der Verantwortung für die Aktivitäten der Imame nicht mit dem Argument entziehen, daß nicht er deren Dienstherr ist, sondern der Religionsattaché des Generalkonsulats. Doch er bietet ihnen die Wirkungsmöglichkeiten, und er stellt ihnen Räume, Organisation und „Gemeinde“ bereit. Gerade wenn DITIB beansprucht, Religionsgemeinschaft zu sein, so erfüllen die Imame eine wesentliche Aufgabe in ihrem Wirkungskreis. Deren Verhalten ist DITIB in vollem Umfang zuzurechnen, ohne Rücksicht darauf, ob einzelne ihrer Organwalter Verschulden trifft. Überhaupt spielen für den ordnungsrechtlichen Tatbestand der Störung bzw. der Gefahr subjektive Momente keine Rolle. Vollends kommt es nicht darauf an, ob der Störer sich strafbar gemacht hat.

Die üblichen Vorfälle haben nichts mit dem Religionsunterricht zu tun. Doch eine Religionsgemeinschaft im Sinne des Grundgesetzes gewinnt ihren Status aus der „allseitigen Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten

---

<sup>69</sup> Auswahl aus den Antworten der Bundesregierung v. 29.9.2017 (BT-Drs. 18/13658); v. 28.2.2018 (BT-Drs. 19/988); v. 25.4.2018 (BT-Drs. 19/1869); v. 20.7.2018 (BT-Drs. 19/3489); v. 3.12.2018 (BT-Drs. 19/6233); v. 5.3.2019 (BT-Drs. 19/8125); v. 6.3.2019 (BT-Drs. 19/8167); v. 14.3.2019 (BT-Drs. 19/8415).

Aufgaben“. Durch die Universalität ihres Wirkungskreises unterscheidet sie sich vom religiösen Verein, der immer nur *einzelne* religiöse Zwecke verfolgt.<sup>70</sup> Der Landesverband fungiert nun einmal nicht als religiöser Verein, sondern als Religionsgemeinschaft, wenn sie mit dem Land kooperiert. Fehlleistungen in einem Sektor wirken sich auf den Gesamtstatus und damit auf andere Sektoren aus.<sup>71</sup>

Das gesamte Wirken von DITIB ist für den verfassungsrechtlichen Status des hessischen Landesverbandes erheblich. Daher leidet die Glaubwürdigkeit der Bekenntnisse, die der Landesverband in seiner Satzung, in den „Zehn Punkten“ und weiteren Deklarationen zu den Werten des Grundgesetzes als „Fundament der Verbandsarbeit“ sowie zu einer „erhöhten deutsch-türkischen Sozialisation“ abgibt, wenn die Nachricht zutrifft, daß Vertreter des Gesamtverbandes mit Vertretern von Milli Görüs und der Muslimbruderschaft gemeinsame Sache machen in der deutschen Zweigstelle des Europäischen Rates für Fatwa und Forschung, den dieser seit drei Jahren in Rüsselsheim betreibt. Der Europäische Rat (Sitz in Dublin), den die Muslimbruderschaft 1997 gegründet hat, erteilt „Empfehlungen“ für ein islamkonformes Leben in nichtislamischer Umwelt mit dem Ziel, eine puritanische, fundamentalistische Auslegung des Korans zu verbreiten, die europäische Gesellschaft nach ihren Regeln umzugestalten und die Segregation der Muslime zu erreichen.<sup>72</sup> Sowohl Milli Görüs als auch die Muslimbruderschaft stehen seit langem unter Beobachtung des Verfassungsschutzes.<sup>73</sup> Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, daß, wenn diese beiden Organisationen „einen wesentlichen Einfluß“ auf einen muslimischen Verband üben, der den Anspruch auf Einführung eines Religionsunterrichts erhebt, diesem die Eignung dazu abgeht.<sup>74</sup> Damit zeichnet sich ein möglicher Konflikt des Gesamtverbandes mit dem Gebot der

---

<sup>70</sup> So zu der Religionsgesellschaft im Sinne von Art. 137 WRV *Gerhard Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, <sup>14</sup>1933, Art. 137 Anm. 2 (S. 633 f.). Heute BVerwGE 123, 49 (56 f., 61 ff.).

<sup>71</sup> Zur Zurechnung der außerschulischen Aktivitäten *Isensee*, Rechtsgutachten (N 1), S. 72 ff.

<sup>72</sup> Quelle: *Heiko Heinisch/Nina Scholz*, Die europäische Mission des politischen Islam, in: FA v. 12.9.2019, Nr. 212, S. 9.

<sup>73</sup> Verfassungsschutzbericht 2018, S. 219 ff., 224 ff.

<sup>74</sup> BVerwGE 123, 49 (74 f.).

Verfassungstreue ab, die eine notwendige Voraussetzung einer Religionsgemeinschaft im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG bildet.<sup>75</sup> Der Landesverband Hessen teilt das rechtliche Schicksal des Gesamtverbandes. Ob die Nachricht zutrifft, ist Tatfrage.

Wichtiger als die Eigenständigkeit von DITIB Hessen gegenüber dem Bundesverband ist beider Unabhängigkeit vom türkischen Staat. Mit dieser steht und fällt der verfassungsrechtliche Status als Religionsgemeinschaft, als die Eignung am Kondominium des Religionsunterrichts teilzunehmen.<sup>76</sup> Mögen die Vorkommnisse, die der Öffentlichkeit bisher bekannt sind, die Integrität des DITIB-Religionsunterrichts auch nicht direkt beeinträchtigen, so sind sie doch Symptome dafür, daß eine wesentliche seiner Voraussetzungen ausfällt.

*b) Information über die teilnahmepflichtigen Schüler*

(aa) Unterscheidung von Pflichtfach und Wahlfach

Der Einrichtungsbescheid widmet den DITIB-Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach den von „Ihrer Gemeinschaft vertretenen Schülerinnen und Schülern“, nicht etwa allen, die sich zum Islam bekennen. Freilich hält er ihn auch anderen offen, die mit Zustimmung der maßgeblichen Religionsgemeinschaft teilnehmen können. Die Unterscheidung zwischen den Konfessionsangehörigen, für die der Unterricht Pflichtfach mit Abmeldemöglichkeit ist, und den Konfessionsfremden, die mit Zustimmung der Religionsgemeinschaft freiwillig teilnehmen, ist von Verfassung wegen vorgegeben. „Der Pflichtfachcharakter entfällt nicht dadurch, daß Art. 7 Abs. 2 GG ein Recht zur Abmeldung einräumt. Diese Befreiungsmöglichkeit hebt ihn zwar aus den übrigen Pflichtfächern heraus, macht ihn aber nicht zu

---

<sup>75</sup> BVerwGE 123, 49 (74 f.). Eine neuere Analyse der islamischen „Religionskultur“ im Vergleich zur deutschen Rechtskultur: *Wolfgang Bock*, Ist die Regelung in §§ 2, 3 des Gesetzes zu Art. 29 der Verfassung von Berlin vom 27. Januar 2005 (GVBl S. 92) – Neutralitätsgesetz – mit dem Grundrecht auf Glaubensfreiheit aus Art. 4 GG sowie mit dem Benachteiligungsverbot nach Maßgabe von §§ 7 ff. AGG vereinbar?, Rechtsgutachten, Typoskript 2018, S. 86 ff. – Zu den Grundhaltungen von Muslimen zur geltenden Rechtsanwendung in Deutschland und Europa *Mathias Rohe*, Das islamische Recht, <sup>3</sup>2011, S. 385 ff.

<sup>76</sup> In diesem Sinne die Stellungnahme des Hessischen Kultusministeriums zu den Moschee-Gebeten für den Sieg der türkischen Armee (Brief v. 12. März 2018 an DITIB Hessen).

einem Wahlfach im Sinne der allgemeinen schulrechtlichen Terminologie.“<sup>77</sup> Ungeachtet seiner Besonderheiten ist der Religionsunterricht ein ordentliches Lehrfach „mit derselben Stellung und Behandlung wie andere ordentliche Lehrfächer“.<sup>78</sup> Diese gewährleistet der Staat.

Unter diese Garantienpflicht fällt die Unterscheidung zwischen den konfessionszugehörigen und den konfessionsfremden Schülern. Die Ausrichtung des Religionsunterrichts auf die ersteren gibt diesem die „besondere Prägung als konfessionell gebundene Veranstaltung“. Denn die Zusammensetzung des Teilnehmerkreises hat unmittelbare Rückwirkung auf die Gestaltung des Unterrichts. „Namentlich beim Religionsunterricht liegt es auf der Hand, daß die Vermittlung von Glaubenssätzen gegenüber Angehörigen eines fremden Bekenntnisses inhaltlich und didaktisch einen anderen Ablauf der Lehrveranstaltung erfordern kann als bei Konfessionszugehörigen.“<sup>79</sup>

Die Schulbehörde kann die Unterscheidung nur durchführen, wenn ihr bekannt ist, welche Schüler der Religionsgemeinschaft angehören. Da sie auf keine melderechtlichen Daten über die Zugehörigkeit zum DITIB-Landesverband zurückgreifen kann, fällt diesem die Aufgabe zu, die notwendigen Daten bereitzustellen und ein Register mit den notwendigen Angaben einzureichen. Das hat der Verband von Anfang an akzeptiert als „eines der Kriterien für die Anerkennung als Religionsgemeinschaft und als wichtigen Schritt für die Erlangung des Gemeinschaftsstatus“. Eine umfassendere Registrierung der Mitglieder, so der Landesverband, sei für die Frage wichtig, ob der Unterricht für die jeweiligen Schüler/innen Pflichtfach sei oder nicht. Eine exakte Registrierung sei unabhängig von der Tatsache wichtig, ob DITIB den Unterricht auch Nichtmitgliedern öffne.<sup>80</sup> Bei der Einführung des Religionsunterrichts reichte der Verband eine Liste ein, die sich freilich als praktisch unbrauchbar erwies. Seither geriet der Prozeß „ins Stocken“.<sup>81</sup>

<sup>77</sup> BVerfGE 74, 244 (251 f.). Näher mit weit. Nachw. *Isensee* (N 1), S. 46 ff.

<sup>78</sup> BVerfGE 74, 244 (251).

<sup>79</sup> BVerfGE 74, 244 (254 f.). Vgl. auch BVerwGE 123, 49 (71 ff.).

<sup>80</sup> So der Sachstandsbericht Islamische Religionsgemeinschaft DITIB Hessen v. 30.4.2019, S. 14.

<sup>81</sup> Sachstandsbericht (N 80), S. 14.

## (bb) Das Anmeldeverfahren als Interimslösung

Bei der Einführung des DITIB-Religionsunterrichts fehlte also die notwendige Informationsgrundlage, auf die ein Pflichtfach angewiesen war. Die Schulverwaltung griff zur Notlösung eines Anmeldeverfahrens, indem sie allen Eltern einen Fragebogen vorlegte, der die verschiedenen Religionsgemeinschaften angab, für die ein Religionsunterricht eingerichtet war, und ihnen anheimstellte, ihr Kind für einen von diesen anzumelden. Das Pflichtfach wandelte sich unter der Hand in ein Wahlfach *praeter constitutionem*. Somit stand der Zugang zum DITIB-Religionsunterricht allen Interessierten offen, ohne daß es auf eine mitgliedschaftliche Beziehung zum konfessionellen Träger ankam. Der DITIB-spezifische ging praktisch in einen pan-islamischen Religionsunterricht über.<sup>82</sup> Das Anmeldeverfahren erfüllt nicht die Anforderungen der Verfassung, wie sie der Einrichtungsbescheid klarstellt und wie sie auch DITIB Hessen mehrfach anerkannt hat.<sup>83</sup> Die Schwierigkeiten, die der Islam im allgemeinen hat, eine „eindeutige Mitgliederstruktur“ zu finden,<sup>84</sup> reichen im Fall des DITIB-Religionsunterrichts nicht aus, um das Provisorium des Anmeldeverfahrens als Dauerlösung zu rechtfertigen. Der Einrichtungsbescheid macht sich gerade nicht das Anmeldeverfahren zu eigen, wie es das Schulgesetz Nordrhein-Westfalens vorsieht.<sup>85</sup>

Ehe sich das Land Hessen in dieser Frage auf einen Rechtsstreit einläßt, sollte es klären, wie seine Schulverwaltung in der Zuweisung der Kinder zum evangelischen und katholischen Religionsunterricht verfährt.<sup>86</sup> Sollte das Land hier ein *praeterkonstitutionelles* Anmeldeverfahren tolerieren, geriete es in Argumentationsschwierigkeiten, ausgerechnet beim DITIB-Religionsunterricht strengere Normkorrektheit einzufordern. Freilich könnte es dem etwaigen Vorwurf, mit zweierlei Maß zu messen, entgegenhalten, daß es keine Gleichheit im Unrecht gibt und auch keinen Anspruch auf Gleichheit in der Laxheit des Normvollzugs.

---

<sup>82</sup> Dazu *Isensee*, Rechtsgutachten (N 1), S. 46 ff., 87 f., 96 f.

<sup>83</sup> Zuletzt Sachstandsbericht (N 80), S. 14.

<sup>84</sup> BVerwGE 123, 49 (71).

<sup>85</sup> § 132 a SchulGNRW. Als hinreichende Lösung generell empfohlen von *Janbernd Oebbecke*, Die rechtliche Ordnung des islamischen Religionsunterrichts in Deutschland, in: *Essener Gespräche* 49 (2016), S. 153 (162 f.), mit weit. Nachw. aus dem Schrifttum.

<sup>86</sup> Dazu *Oebbecke* (N 85), S. 163.

Im übrigen sei gerade die Inauguration einer neuen Form des Religionsunterrichts ein angemessener Zeitpunkt, auf strikte Beachtung der Vorgaben zu dringen.

Das schließt nicht aus, daß Besonderheiten einer islamischen Religionsgemeinschaft berücksichtigt werden und eine Anpassung erfolgt, die sich im Rahmen der institutionellen Garantie des Art. 7 Abs. 3 GG bewegt.

(cc) Pan-islamischer oder DITIB-Unterricht?

In der Korrespondenz zwischen DITIB Hessen und dem Ministerium kommt ein Selbstverständnis des Verbandes zu Wort, das die Unterscheidung von Mitgliedern, „religionszugehörigen“ Klienten und sonstigen Muslimen beiseite schiebt und die Vertretung *aller* Muslime in Hessen, ohne Rücksicht auf Vereinsmitgliedschaft oder Klientelbeziehung, beansprucht. So heißt es, daß ein Ende der Kooperation gegen den Anspruch des Verbandes und gegen den Anspruch der muslimischen Schülerinnen und Schüler in Hessen auf einen bekenntnisorientierten Religionsunterricht verstoßen würde,<sup>87</sup> daß sich der Landesverband „für das Recht und den Anspruch der hessischen Musliminnen und Muslime“ einsetzen wolle<sup>88</sup> und daß er sich in Verantwortung „gegenüber den Schülerinnen und Schülern, Religionslehrerinnen und Religionslehrern sowie den Eltern muslimischen Glaubens in Hessen“ sehe.<sup>89</sup> Der Verband beruft sich für diese Rechtsauffassung auf das Grundgesetz, freilich, wie dargelegt, zu Unrecht. Der Dissens zur Position des Ministeriums ist offenkundig. Solange der Partner des Landes nicht einsieht, daß es sich um einen DITIB-Unterricht und nicht um einen von DITIB repräsentierten (pan-)islamischen Unterricht handelt, werden die Unzuträglichkeiten und Mißverständnisse in Organisations- und Verfahrensfragen, nicht zuletzt des Registers, nicht enden.

DITIB Hessen hat jedoch in dem bisher praktizierten Anmeldeverfahren auf jegliche Unterscheidung verzichtet, den Unterricht allen Interessierten geöffnet

---

<sup>87</sup> Brief des Landesvorsitzenden Salih Özkan an den Kultusminister v. 25.6.2019, ähnlich der Brief v. 29.4.2019. Einen grundgesetzlichen Anspruch hat jedoch nur die Religionsgemeinschaft, nicht Schüler und Eltern. Dazu *Isensee* (N 1), S. 50 ff.

<sup>88</sup> Brief des Landesvorsitzenden v. 29.4.2019 (N 87).

<sup>89</sup> Brief des Landesvorsitzenden v. 25.6.2019 (N 87).

und von einer individuellen Entscheidung abgesehen, so daß jedwede Unterscheidung zwischen eingetragenen „religionszugehörigen“ und sonstigen Teilnehmern verschwindet. Die Konfessionsmitgliedschaft der Teilnehmer liegt in erster Linie im Interesse der Religionsgemeinschaft; daher kann diese auf die ihr günstige Rechtsposition verzichten. Allerdings hat der säkulare Staat ein Interesse daran, daß die von ihm zu gewährleistende Institution ihre Strukturen wahrt und daß er, wenn der DITIB-Religionsunterricht sich zum pan-islamischen Religionsunterricht auswächst, nicht indirekt als Handlanger der expansiven Repräsentationsinteressen von DITIB fungiert.

(dd) Vereinsrechtliche Mitgliedschaft  
und nachgewiesene Religionszugehörigkeit

Nachdem das Ministerium im Jahre 2017 eine Mitgliederliste angemahnt hatte,<sup>90</sup> legte DITIB Hessen im Jahre 2019 einen Auszug aus dem Gemeinderegister vor. Die Frage ist, ob dieser geeignet ist und ausreicht, den Kreis der teilnahmepflichtigen Schulkinder zu bestimmen.

Hier zeigt sich das generelle Dilemma der Übertragung des grundgesetzlichen Konzepts, das auf die christlichen Kirchen zugeschnitten ist, auf den Islam. Diesem ist eine mitgliedschaftlich definierte Organisation fremd. Dem säkularen Staat aber ist es verwehrt, dem Islam kirchliche Züge aufzunötigen. Doch das Land Hessen hat keinen islamischen Religionsunterricht inauguriert, sondern einen DITIB-Religionsunterricht. Mithin kommt es nicht auf die Zugehörigkeit zum Islam im allgemeinen an, sondern auf die spezifische Zugehörigkeit zu DITIB Hessen. Als eingetragener Verein ist der Landesverband mitgliedschaftlich organisiert, wie auch die ihm angehörenden Moscheevereine („Gemeinden“). Sub specie Art. 7 Abs. 3 GG kommen nur natürliche Personen in Betracht. Die Mitgliedschaft der Eltern genügt, weil diese über die Religionszugehörigkeit oder über die Abmeldung bestimmen.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Presseerklärung Nr. 132 (N 2).

<sup>91</sup> BVerwGE 123, 49 (71).

Die *vereinsrechtliche Mitgliedschaft* beim Landesverband Hessen wird vermittelt durch die Mitgliedschaft in seinen „Gemeinden“, die ihrerseits unmittelbare Mitglieder des Landesverbandes sind.<sup>92</sup> Neben der Mitgliedschaft kennt die Satzung den Status der *nachgewiesenen Religionszugehörigkeit*. Diese wird durch Eintragung in das Gemeinderegister erworben.<sup>93</sup> Das Register sagt nichts über die vereinsrechtliche Mitgliedschaft, sondern über die Religionszugehörigkeit. „Personen, die im Register eingetragen sind, sind Muslime.“<sup>94</sup> Ein solcher Nachweis, der eigentlich der islamischen Lehre unbekannt ist, soll ausschließlich den Erfordernissen der „öffentlichen Verwaltungspraxis“ dienen.<sup>95</sup> Die Verwaltungspraxis, um die es geht, ist gerade die Teilnahme am DITIB-Religionsunterricht. Der Landesverband weist darauf in seinen „Zehn Punkten“ hin, die seine Gesprächsgrundlage in den Verhandlungen über die Einführung des Religionsunterrichts bildeten.<sup>96</sup>

„Die gesammelten Daten (sc. Im Gemeinderegister) ermöglichen einen Überblick über die eingetragenen Kinder im Schulalter und über ihr Einzugsgebiet. Damit wird das Organisieren eines bekenntnisorientierten Religionsunterrichts für die Gemeinden einfacher. Die Eintragungen im Gemeinderegister sind noch nicht abgeschlossen. Hier werden, angefangen bei Gemeindemitgliedern und ihren Familien, alle Muslime, die mit den Zielen und Grundsätzen unserer Religionsgemeinschaft einverstanden sind, auf Wunsch aufgenommen. So erwarten wird, dass dies das vier- bis fünffache unserer bisherigen Mitgliederzahl erreicht.“

Wenn Nichtmitglieder von DITIB sich in dessen Gemeinderegister eintragen lassen, legen sie kein Glaubensbekenntnis ab, leisten aber mehr als eine bloß statistische Angabe. Vielmehr erklären sie, da sie in ihren schulischen Interessen mit seinen Zielen einverstanden sind und erteilen ihm ein Mandat als ihrem Repräsentanten gegenüber der staatlichen Schulbehörde. Es entsteht eine Art Klientel-Beziehung zwischen dem Religionszugehörigen und DITIB Hessen. Sie beruht auf beidseitigem Einvernehmen: dem Antrag eines Muslims und dessen Annahme

<sup>92</sup> § 8 der Satzung DITIB Hessen v. 27.9.2011. Ebenso § 8 Abs. 1 der noch nicht im Vereinsregister publizierten Satzung v. 11.11.2018 (im Folgenden Satzung E).

<sup>93</sup> § 7 Abs. 1 Altsatzung wie auch der Satzung E.

<sup>94</sup> § 3 S. 1 und 2 Gemeinderegister-Verordnung.

<sup>95</sup> § 7 Abs. 1 Altsatzung und Satzung E.

<sup>96</sup> „Zehn Punkte“ im Schreiben des Landesverbandes DITIB Hessen e. V. an den Kultusminister v. 7.10.2011.



durch den örtlich zuständigen Religionsbeauftragten.<sup>97</sup> Nach Auskunft des Landesverbandes soll die Eintragung die Pflicht zur Teilnahme am Religionsunterricht nach sich ziehen.<sup>98</sup>

Neben die vereinsrechtlichen Mitglieder von DITIB treten somit die freiwilligen Klienten, so daß sich drei Gruppen muslimischer Schüler unterscheiden lassen:

- die vereinsrechtlichen Mitglieder,
- die als Religionszugehörige registrierten Klienten,
- die sonstigen Nichtmitglieder (Externe).

Für die Zuordnung zum DITIB-Religionsunterricht lassen sich die registrierten Klienten den vereinsrechtlichen Mitgliedern gleichstellen. Das entspricht der in den „Zehn Punkten“ geäußerten Intention des Verbandes, seine „bisherige Mitgliederzahl“ durch sonstige Muslime zu vervielfachen. Die Kreation einer Klientel entspricht dem tatsächlichen Anstaltscharakter von DITIB Hessen, ungeachtet seines vereinsrechtlichen formellen Status. Das Selbstorganisationsrecht des Art. 137 Abs. 3 S. 1 WRV i. V. m. Art. 140 GG deckt diese Regelung ab. Die Gleichstellung der Klienten mit den vereinsrechtlichen Mitgliedern liegt auf der Linie des Bundesverwaltungsgerichts, daß die einem Dachverband zuzuordnenden Moscheegemeinden „ein ihrem Selbstverständnis entsprechendes, von der förmlichen Vereinsmitgliedschaft unabhängiges Kriterium für die Zugehörigkeit zu ihnen“ vorsehen können, und daß auf diese Weise dem Erfordernis, Schulkinder wegen ihrer Teilnahmeverpflichtung einer Religionsgemeinschaft eindeutig zuordnen zu können, Rechnung getragen werden könne.<sup>99</sup>

Das Bedenken liegt allerdings nahe, daß damit der Unterschied zu den Nichtmitgliedern, die freiwillig teilnehmen möchten, verwischt werde. Doch diese haben sich nicht förmlich in das Gemeinderegister der „Religionszugehörigen“ eingetragen, so daß sich immerhin eine leidlich praktikable Unterscheidung

---

<sup>97</sup> § 5 Gemeinderegisterverordnung.

<sup>98</sup> *Rohe* (N 9), S. 3 Fn. 3.

<sup>99</sup> BVerwGE 123, 49 (72).

ergibt. Für die Tolerierung der „Religionszugehörigkeit“ spricht auch, daß das Ministerium, dem dieses Modell bekannt war, sich darauf in den Vorgesprächen eingelassen hat. Im Ergebnis kann das Registerverfahren als pragmatische Lösung hingenommen werden, sodaß insoweit kein Widerrufsgrund besteht.

Obwohl sich das grundsätzliche Problem auf diese Weise erledigt, fällt der Schulaufsicht immerhin die Kontrolle darüber zu, ob die Auszüge aus dem „Gemeinderegister“ zuverlässig sind und alle Angaben enthalten, die für die Feststellung der teilnahmepflichtigen Schulkinder (einschließlich der „Kann-Kinder“) erforderlich sind, und ob die Eintragungen korrekt zustande gekommen sind.

*c) Kooperationstüchtigkeit des Landesverbandes*

Der Einrichtungsbescheid fordert vom Partner des Staates die „dauerhafte Bereitschaft und Fähigkeit zur Mitwirkung“. In diesem Sinne verlangt der Minister, daß DITIB Hessen über hinreichend professionelle Verwaltungskapazitäten und -strukturen verfügt, die eine sachgerechte und kontinuierliche Wahrnehmung der aus Art. 7 Abs. 3 S. 2 GG resultierenden religionsgemeinschaftlichen Mitwirkungsrechte gewährleisten. Konkret empfiehlt er, die Zahl und die Qualifikation der Mitglieder der zuständigen Kommission in der Satzung klar zu regeln sowie die Geschäftsstelle des Landesverbandes in personeller, technischer und organisatorischer Hinsicht hinreichend auszustatten, damit er seine Aufgaben jederzeit vollständig, zügig und sachgerecht erledigen könne.<sup>100</sup> Der Landesverband hat laut seinem aktualisierten Sachstandsbericht vom 30. April 2019 Maßnahmen zur Neufassung der Satzung und die Etablierung einer Geschäftsführung getroffen oder vorbereitet, um „theologische Fundiertheit und Expertise“ zu gewährleisten: die Einsetzung einer Kommission für den Religionsunterricht. Zielförderlich könnte sich auch die fachlich ausgewiesene Zuarbeit erweisen, die das landesverbandliche Schulreferat der Kommission als dem Entscheidungsgremium leisten

---

<sup>100</sup> Brief des Kultusministers v. 19.2.2018.

soll (§ 4 Geschäftsordnung des „DITIB-Schulreferats Hessen“). Im einzelnen bleiben bisher noch Fragen offen, zumal bezüglich der Kompetenzen der Gremien und Organe.<sup>101</sup>

*d) Eigenständigkeit des Landesverbandes innerhalb des Gesamtverbandes*

Wenn es nach der Selbstdarstellung des Landesverbandes ginge bedürfte es eigentlich keiner Anstrengung, um Distanz zum Gesamtverband zu gewinnen, weil er ohnehin „immer schon eigenständig“ gewesen sei. Er nutze zwar die religiöse Kompetenz der DITIB-Zentrale in Köln. Gleichwohl sei eine Einflußnahme der Zentrale auf den Verband „satzungsgemäß und praktisch gänzlich ausgeschlossen“; es gebe sie „de facto nicht“.<sup>102</sup> Die Hessische Regierung sieht das freilich anders.<sup>103</sup> Immerhin hat der Landesverband in seiner neugefaßten Satzung eine Reihe von Regelungen getroffen, die ihm ein Mehr an relativer Eigenständigkeit innerhalb des Gesamtverbandes ermöglichen,<sup>104</sup> darunter:

- Reduzierung der stimmberechtigten Mitglieder der Mitgliederversammlung (§ 12 Abs. 2 SatzungsE).
- Erhöhung der Zahl der Delegierten aus den (nunmehr allein hessischen) Gemeinden zu Lasten der Religionsbeauftragten von DIYANET (§ 12 Abs. 4 SatzungsE).
- Vorschlagsrecht für die Wahl der (gekorenen) Vorstandsmitglieder nur bei hessischen Kandidaten (§ 14 Abs. 2 SatzungsE). Die Wahl der gekorenen Mitglieder nur innerhalb von hessischen Unterverbänden.
- Reduktion der Mitwirkungsrechte vom Gesamtverband dominierten Aufsichtsrat
- Mehr Finanzautonomie des Landesverbandes.

Manches Problem bleibt offen. So wurde die Kommissionsordnung vom 15. April 2019 von der Kommission selbst erlassen, obwohl die neugefaßte (derzeit freilich noch nicht in Kraft stehende) Satzung den Erlaß dem Verband zuweist (§ 21 Abs.

<sup>101</sup> Beispiele bei *Rohe* (N 9), S. 5 ff.

<sup>102</sup> *Salih Özkan*, Interview in der Allgemeinen Zeitung v. 15.2.2018.

<sup>103</sup> Schreiben des Kultusministers v. 15.2.2019.

<sup>104</sup> Übersicht im Sachstandsbericht v. 20.4.2019, S. 10 ff. Dazu *Rohe* (N 9), S. 7 ff.

7), dieser sie jedoch nur „zur Kenntnis genommen“ hat. Eine vereinsrechtlich verbindliche Klärung der noch offenen Fragen kann hier nicht erwartet werden. Hier wie auch in anderen Unklarheiten mag wohlwollende Interpretation Klärung bringen (so in der Frage der Religionszugehörigkeit des dritten Mitglieds der Kommission nach § 21 Abs. 6 Satzung). Letztlich kommt es auf die praktische Umsetzung der Regelungen und der damit verbundenen guten Vorsätze an. Diese hängt wiederum ab von der hinreichenden Ausstattung der Gremien mit Personal, das den Aufgaben der Kooperation gewachsen ist. Die Vorhaltungen des Ministers haben ihr Ziel noch nicht erreicht, aber doch bewirkt, daß die Anfangsphase der Improvisationen und Ad-hoc-Lösungen überwunden ist. Rohe meint sogar, einen „Quantensprung an Professionalisierung“ feststellen zu können.<sup>105</sup> Ein Beweis guten Willens sind die neuerlichen Vorkehrungen allemal.

Die vorgesehenen Reformen sind Akte der Selbstorganisation, die, grosso modo jedenfalls, die Mitwirkung am Religionsunterricht fördern können. Sie führen zu einer Selbstbindung von DITIB Hessen. Doch binden sie nicht zugleich den Bundesverband, obwohl dieser, was ohne weiteres unterstellt werden kann, die vorbereitende Arbeit begleitet hat und ihre Ergebnisse gutheißt. Daraus macht die Satzung auch keinen Hehl. Zwar sagt sie, daß der Landesverband Mitglied der DITIB sein will, „ohne daß hierdurch die rechtliche Selbständigkeit der Gemeinschaft (sc. also seine eigene) berührt wird“ (§ 22 Abs. S. 1 SatzungsE). Doch der Vorbehalt folgt sogleich:

„Die Gemeinschaft unterwirft sich den Satzungen und Ordnungen der DITIB und erkennt diese als unmittelbar verbindlich an. Die Verbindlichkeit erstreckt sich auch auf Beschlüsse der zuständigen Organe der DITIB.“ (§ 22 Abs. 2 SatzungsE).

Die proklamierte Selbständigkeit gegenüber dem Gesamtverband reicht nur so weit, wie dieser es duldet. Echte Vereinsautonomie könnte für den Unterverband nur durch den Gesamtverband begründet und zugesichert werden, analog den Gewährleistungen, die der Bundesstaat kraft seiner Verfassung den Gliedstaaten bietet. Bei DITIB haben sich nicht genuin selbständige Verbände einen Dachverband

---

<sup>105</sup> Rohe (N 9), S. 4.

zur Erledigung gemeinsamer Angelegenheiten geschaffen, vergleichbar dem Zusammenschluß einzelner originärer evangelischer Landeskirchen zur EKD. Vielmehr hat der originäre Einheitsverband DITIB Deutschland sich regional gegliedert. Daraus hat sich keine föderative Organisation ergeben, sondern nur eine dezentralisierte Einheit. Der Gesamtverband und seine Gliedverbände bilden eine Handlungs- und Verantwortungseinheit. Dem hessischen Gliedverband kommt keine Eigenständigkeit zu.

Es ist ein Rätsel, wie Rohe zu der Feststellung kommt, daß die institutionellen Einwirkungen des Bundesverbandes „maßgeblich reduziert“ wurden.<sup>106</sup> Dazu wäre der Landesverband aus eigenem Recht gar nicht fähig gewesen, weil er seinerseits ein Glied des Bundesverbandes ist und weiterhin institutionell mit ihm vielfältig verzahnt bleibt. Deswegen werden die rechtlich abgesicherten Möglichkeiten einer politischen Einflußnahme auf die Arbeit im Land direkt durch türkische Stellen oder, vermittelt über den Bundesverband, ebenfalls nicht „deutlich reduziert“.<sup>107</sup> DITIB Hessen wäre nach deutschem Vereinsrecht und nach seiner realen Eingliederung in das DITIB/DIYANET-Machtgefüge gar nicht in der Lage, seinen übergeordneten Verbänden Vorschriften zu machen. Die Rechtsfähigkeit, die DITIB Hessen als eingetragener Verein zukommt, grenzt ihn als formales Rechtssubjekt von anderen Rechtssubjekten ab, auch vom Bundesverband. Doch sie gewährleistet keine materiale Unabhängigkeit. Praktisch wird DITIB Hessen denn auch vom Landesverband geführt.<sup>108</sup>

Denkbar ist eine Auslegung der Unterwerfungsklausel dahin, daß sie eine Formalisierung der Beziehungen zwischen DITIB-Zentrale und –Filiale vorsieht, daß jedenfalls nur rechtsförmliche Akte (Satzungen, Ordnungen, Ausschlüsse der zuständigen Organe) für DITIB Hessen verbindlich sein sollen, nicht aber informelle Akte. Doch eine solche Auslegung wäre allzu fein gesponnen, um der Praxis der Binnenbeziehungen von DITIB standzuhalten. Sie steht nicht unter Beobachtung Dritter. Sie ist kein Gegenstand der staatlichen Schulaufsicht. Eine Religions- oder eine Vereinsaufsicht des Staates gibt es ohnehin nicht. Im übrigen

---

<sup>106</sup> Rohe (N 9), S. 10.

<sup>107</sup> So aber Rohe (N 9), S. 10.

<sup>108</sup> Rohe, Der Islam in Deutschland (N 67), S. 134 f.

könnte der Landesverband dem Bundesverband auch in formeller Hinsicht keine Vorschriften machen.

Jedoch verlangt das Land von DITIB Hessen keine völlige Loslösung vom Landesverband. Vollständige Autarkie des Landesverbandes ist denn auch vom deutschen Verfassungsrecht her nicht geboten. DITIB-Hessen ist es nicht von Verfassungs wegen verwehrt, auf die Ressourcen des Gesamtverbandes und der anderen Landesverbände zurückzugreifen. Auch die Partner eines christlich-konfessionellen Religionsunterrichts, Landeskirchen oder Bistümer, sind ihrerseits nicht notwendig autark, sondern in übergreifende kirchliche Zusammenhänge eingebunden, die der Staat als Erscheinungen der Autonomie der Religionsgesellschaften und ihrer Zusammenschlüsse anerkennt (Art. 137 Abs. 2 und 3 WRV i. V. m. Art. 140 GG) und die auch ihren Status als Religionsgemeinschaft nach Art. 7 Abs. 3 GG nicht beeinträchtigen. Unter bestimmten Kautelen könnte ein Dachverband sogar selber als Religionsgemeinschaft fungieren.<sup>109</sup> Daher kann das Land nicht auf die Emanzipation des hessischen Verbandes von DITIB-Köln drängen und nicht verlangen, daß der Landesverband sich Autarkie verschafft.

Die eigentliche, die kritische Grenze verläuft nicht zwischen Landes- und Bundesverband, sondern zwischen DITIB und dem türkischen Staat, der unmittelbar über die Religionsbehörde DIYANET in Erscheinung tritt und der Weisungsmacht des Staatspräsidenten untersteht. Der Bundesverband und noch weniger DITIB Hessen können die Weisungsmacht der türkischen Exekutive steuern und diese auf „theologische“ Angelegenheiten („theologisch“ im deutschen Verständnis) beschränken. Solange DITIB Hessen nicht von Seiten der türkischen Exekutive (direkt oder vermittelt über den Bundesverband) aus der Organisations- und Weisungsgewalt in die materielle Selbständigkeit entlassen wird – derzeit höchst unwahrscheinlich –, macht ein einziges Wort des türkischen Staatspräsidenten alle noch so bemühten Vorkehrungen des Landesverbandes zu Makulatur.

---

<sup>109</sup> BVerwGE 123, 49 (69 ff.); HessVGH, Urt. v. 14.9.2005 – 7 UE 2223/04, juris Rn. 53 ff.

Die Frage nach einem tragfähigen Widerrufsgrund findet daher ihre mögliche Antwort nicht in den Binnenstrukturen der DITIB, vollends nicht im derzeitigen Stand der Organisation und des Verbandsrechts des Landesverbandes, sondern allein in seinem Verhältnis zum türkischen Staat.

e) *Hinreichende Unabhängigkeit vom türkischen Staat*

(aa) Das Leitbild

Der Religionsunterricht nach Art. 7 Abs. 3 GG führt zwei heterogene, aber komplementäre Größen zusammen: die weltliche Staatsgewalt und die Religionsgemeinschaft. Diese bringt das ein, was der Staatsgewalt abgeht, das religiöse Element. Aus der Verbindung beider geht das staatliche Schulfach „in konfessioneller Positivität und Gebundenheit“<sup>110</sup> hervor. Partner des Staates kann nur ein Verband sein, der seinem Wesen nach religiös legitimiert ist, seine Mitglieder in religiöser Hinsicht repräsentiert und der Selbstbestimmung in religiösen Angelegenheit fähig ist. Ein Verband, der, unter dem undefinierten Einfluß eines ausländischen Staates stehend, nicht selbstbestimmt religiös handeln kann („religiös“ ist hier im Sinn der Art. 4, 7 und 140 GG zu verstehen), ist keine Religionsgemeinschaft.

Doch nicht jedweder religiöse Einfluß aus dem Ausland ist für den Status der Religionsgemeinschaft schädlich. So sind die katholischen Bistümer prototypische Partner des Staates im Religionsunterricht, obwohl sie integrale Einrichtungen der katholischen *Weltkirche* sind, doch eben der *Weltkirche*, nicht des Vatikanstaates. Doch selbst ersteres wäre unschädlich. Denn dieser Miniaturstaat fungiert lediglich als weltliches Medium päpstlicher Unabhängigkeit. Im übrigen ist der Heilige Stuhl als solcher schon Völkerrechtssubjekt, unabhängig vom Status des Vatikanstaates.<sup>111</sup>

<sup>110</sup> Formel von *Gerhard Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, <sup>14</sup>1933, S. 691.

<sup>111</sup> *Marco Kalbusch*, Die römisch-katholische Kirche im System der Vereinten Nationen. 2012, S. 170 ff.; *Georg Dahm*, Völkerrecht, Bd. I, 1958, S. 178 ff.; *Matthias Herdegen*, Völkerrecht, <sup>16</sup>2017, § 9 Rn. 1.

Das Kriterium der hinreichenden Staatsunabhängigkeit schließt noch nicht einmal die Möglichkeit aus, daß ausländische Staatskirchen wie die dänische oder englische für ihre Angehörigen Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach in deutschen Schulen anbieten. Das hergebrachte Summespiskopat des Landesherrn hat nur noch symbolisch-repräsentative Bedeutung. Staatliche Ingerenzbefugnisse werden heute rechtsstaatlich domestiziert. Vorrechte der Staatskirchen werden relativiert durch die grundrechtlich gesicherte allgemeine Religionsfreiheit. Selbst Griechenland, das noch Rudimente des byzantinischen Cäsaropapismus konserviert, und die östlich-orthodoxe Kirche in seiner Verfassung zur „vorherrschenden Religion“ erklärt, erkennt in derselben Verfassung „jede bekannte Religion“ als frei an und unterwirft deren Geistliche derselben Staatsaufsicht und denselben Pflichten wie die „vorherrschende“ Religion.<sup>112</sup>

Die historischen Erscheinungen des Staatskirchentums im Raum des Christentums beziehen sich auf eine Kirche, die, ungeachtet ihrer institutionellen Verbindung mit dem Staat eine relative Autonomie in Personal- und Glaubensfragen und neben anstaltlichen Organisationsstrukturen einen definierten Mitgliederkreis aufweisen. Die fundamentale Unterscheidung zwischen sakralen und profanen Agenden bringt sich institutionell zur Geltung. All das geht dem Islam ab. Er bildet keine Staatskirche, weil ihm überhaupt kirchliche Strukturen abgehen. „Die für die christliche Unterscheidungslösung grundlegende Aussage der Zinsgroschenparabel (,Gebt Gott, was Gottes ist; dem Kaiser, was des Kaisers ist.‘ Mt 22, 21) ist dem frommen Muslim, Häresie, ja Blasphemie.“<sup>113</sup> Der Islam ist eine ganzheitliche Lebensform, die sich, wo sie herrscht, nicht nach geistlichen und weltlichen, religiösen und staatlichen Kriterien ausdifferenzieren läßt. Eine Zweischwerter-Lehre ist ihr fremd. Das gilt freilich nicht ohne weiteres für den Islam in der Diaspora. Die Besonderheit der DITIB besteht jedoch darin, daß sie, obwohl in der Diaspora ansässig, organisatorisch der türkischen Exekutive zuzurechnen ist. Sie ist das letzte Glied einer Weisungskette, die über den DITIB-Bundes-

---

<sup>112</sup> Überblick über die gegenwärtige Situation *Alexander Hollerbach*, Staatskirchen und Staatsreligionen, in: Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, 5. Bd., <sup>7</sup>1989, Sp. 182 ff.; *Stefan Mückl*, Europäisierung des Staatskirchenrechts, 2005, S. 59 ff., 388 ff., 396 ff., passim.

<sup>113</sup> *Hollerbach* (N 112), Sp. 186.



verband zur türkischen Religionsbehörde DIYANET führt und im Amt des türkischen Staatspräsidenten gipfelt. Die Frage ist, ob angesichts dieses organisatorischen Zusammenhangs die Möglichkeit einer Unabhängigkeit des Landesverbandes besteht.

(bb) Erwartungen an DITIB Hessen

Der Einrichtungsbescheid geht davon aus, daß, wenn der Einfluß eines anderen Staates (gemeint: der Türkei) die religiöse Selbstbestimmung der Gemeinschaft verhindere, diese nicht Partner des Landes Hessen im Religionsunterricht sein könne.<sup>114</sup> Das Ministerium will den Schülern einen Religionsunterricht nach Fassung des Grundgesetzes bieten, nicht jedoch der türkischen Regierung Gelegenheit verschaffen, einen Fuß in das hessische Schulsystem zu setzen.

Es heißt jedoch, vorsichtig relativierend, „aus der Sicht meines Hauses“ genüge DITIB Hessen „aus heutiger Sicht“ den Anforderungen des Art. 7 Abs. 3 GG. Die Feststellung war von Anfang an prekär. Sie wird mit Kautelen versehen. „Der guten Ordnung halber“ erinnert der Bescheid daran, daß die „Fortführung“ des Religionsunterrichts die „kontinuierliche Erfüllung der Anforderungen voraussetze. Der einmal zuerkannte Status der Religionsgemeinschaft im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG soll also kein wohlerworbener, gesicherter Besitz sein, sondern immer wieder gerechtfertigt werden. Daß sich das im vorliegenden Fall nicht von selbst versteht und DITIB Hessen einen gewissen Vorschuß an Vertrauen benötigt und zunächst auch erhalten soll, kommt zu Wort in der „Erwartung, daß die vorgesehene Unabhängigkeit Ihrer Gemeinschaft von der türkischen Religionsbehörde DIYANET so praktiziert wird, wie dies in Ihrer Satzung und darauf beruhenden Ordnungen ... geregelt ist“. Diesem Optimismus entsprachen zur Zeit des Erlasses des Einrichtungsbescheides besonders deutliche Tendenzen innerhalb des Islams, zumal des Diaspora-Islams, sich den „westlichen“ Vorstellungen von Recht und Staat zu öffnen.<sup>115</sup>

<sup>114</sup> In diesem Sinn auch *Rohe*, Das islamische Recht (N 67), S. 134.

<sup>115</sup> Dazu *Barber Johansen*, Staat, Recht und Religion im sunnitischen Islam – Können die Muslime einen religionsneutralen Staat akzeptieren?, in: *Essener Gespräche* Bd. 20, 1986, S. 12 ff.; *Mathias Rohe*, Das islamische Recht, <sup>3</sup>2011, S. 340 ff., 397 ff.; *ders.*, Islam in Deutschland, 2016, S. 243 ff.

## (cc) Die religionspolitische Entwicklung der Türkei

Doch im Fall DITIB Hessen kommt es weniger auf die Entwicklung des Diaspora-Islam an, als auf die Entwicklung der türkischen Religionspolitik. Sie löst die Erwartungen nicht ein, die den Einrichtungsbescheid des Jahres 2012 tragen.

Der Trend zur Verwestlichung der Türkei, der von Atatürk angestoßen wurde und der durch die Annäherung an die Europäische Union neue Impulse erhält, ist gebrochen und abgelöst durch eine Rückkehr zu osmanischen Leitbildern. Die säkularen Ansätze des türkischen Staates und die spärlichen Ansätze zur Religionsfreiheit werden überrollt von einer neuen Bewegung zur Islamisierung, deren Motor der Staatspräsident Erdogan ist, der zunehmend auch die Rolle eines „geistlichen Führers“ übernimmt und – in Abkehr vom Kemalismus – im Islam die Grundlage der nationalen Einheit und eines imperialen Anspruchs erkennt.<sup>116</sup> Frühere Prognosen, daß sich die Religionsbehörde zu einer autonomen, kirchenähnlichen Körperschaft entwickeln und sich aus dem politischen System emanzipieren werde, sind gescheitert. Vielmehr dient sie dem Staatspräsidenten und seiner Partei als gefügiges zentrales Instrument zur religiösen Durchdringung der türkischen Gesellschaft und Stärkung des Islam im Ausland, als Waffe im Kampf wider innere Spaltung und die Bedrohung gegen die äußeren (sc. die westlichen) Feinde. „Die Türkei ist nicht nur juristisch, sondern ihrem Wesen nach das Erbe des osmanischen Reichs, welches auf der Religion ruhte. Wie das Reich ist die Türkei die Hoffnung der islamischen Welt und damit aller Unterdrückten auf dem Globus“.<sup>117</sup>

Unter diesen Umständen, wie Günter Seufert sie im Nachtrag zu seinem Teilgutachten beschreibt und belegt, besteht kein Grund zu der Annahme, daß die türkische Religionsbehörde auf den Einfluß auf ihre deutsche Außenstelle verzichtet oder wenigstens darauf einläßt, nur noch Einfluß in religiösen Angelegenheiten zu nehmen. Selbst wenn die türkische Regierung sich zu einer solchen Be-

---

<sup>116</sup> Seufert (N 1), S. 49 f., 53.

<sup>117</sup> Seufert (N 1), S. 49 f.

schränkung ihres Einflusses bereit erklärte, unterwürfe sie sich nicht ohne weiteres dem deutschen Rechtsverständnis. Denn die Unterscheidung zwischen Theologie und weltlichen Materien, wie sie im christlich vorgeprägten, westlichen Kulturraum besteht, ist dem Islam fremd, damit auch die Unterscheidung zwischen Staat und Religion, zwischen der profanen und der sakralen Sphäre. Etwaige Zusicherungen von DIYANET oder von DITIB-Verbänden, daß man einzig theologische Fragen behandle, böten keine Gewähr. Etwaige Vorkehrungen im Satzungsrecht des DITIB-Landes- wie auch des Bundesverbandes würden dem Druck der Türkei, von der sie abhängen, nicht standhalten. Überhaupt kommt es hier weniger auf die vereinsrechtliche Lage an, sondern auf die Machtlage und Praxis.

(dd) Wegfall der Vertrauensbasis

Allein der Umstand, daß die von Anfang an prekäre Stellung von DITIB heute erheblich kritischer gesehen wird als bei der Einrichtung des Religionsunterrichts im Jahre 2012, reicht nicht aus, um einen Widerruf zu begründen. Immerhin hat das Land Hessen mit seiner Einschätzung der Lage einen Vertrauenstatbestand geschaffen. Es muß sich an die juristische Regel halten, die hinter der Bestandschutznorm des § 49 VwVfG steht: *Quod semel placuit, amplius displicere non potest.*<sup>118</sup>

Doch hier geht es nicht um einen bloßen Meinungs- und Stimmungswandel. Vielmehr hat sich mit der verfassungs- und religionspolitischen Wende der Türkei die Rechts- und Sachlage geändert, auf der der Einrichtungsbescheid beruht. Er baut auf der Erwartung, daß die türkische Regierung ihren politischen Einfluß auf den DITIB-Außenposten in Deutschland zurücknehmen und diesem hinreichende Autonomie gewähren werde, sich in religiösen Fragen den verfassungsrechtlichen Gegebenheiten in Deutschland anzupassen und diesem die Möglichkeit eröffnende, sich selbstbestimmt zu entfalten. Die Vertrauensgrundlage, auf der der Einrichtungsbescheid baut, ist zerbrochen.

---

<sup>118</sup> Formulierung eines älteren römischrechtlichen Gedankens: *Liber sextus decretalium Papae Bonifatii VIII.*, 5, 13, 21.

Die türkische Innen- und Außenpolitik entfernt sich immer weiter von den „westlichen Werten“ der liberalen Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte. Die kriegerischen Aktionen in Syrien mißachten das Völkerrecht. Der erpresserische Umgang mit den EU-Staaten in der Flüchtlingsfrage sowie die wiederkehrenden unfreundlichen Akte gegenüber Deutschland sprechen nicht dafür, daß sich die türkische Regierung durch Recht oder Courtoisie hindern ließe, ihre Außenstelle DITIB für ihre Interessen auszunutzen und sich über verfassungs- und vereinsrechtliche Regeln hinwegzusetzen.

Die Verbindung des türkischen Nationalismus mit dem Islamismus leitet die türkische Politik auch im Ausland und nährt so Mißtrauen gegen DITIB. Diese wird in der deutschen Diskussion zunehmend als „verlängerter Arm des türkischen Präsidenten Erdogan“ wahrgenommen<sup>119</sup> So erklärte die Bundesregierung auf Anfrage von Bundestagsabgeordneten:

„Seit Machtantritt des türkischen Präsidenten Tayyip Erdogan wurden in Deutschland Strukturen verstärkt aufgebaut, die aus Sicht der Fragesteller ein einziges Ziel verfolgen: Sie sollen Gegnerinnen und Gegner der türkischen Regierungspartei AKP in Deutschland bekämpfen und für den nationalistisch-islamistischen Kurs in der Türkei werben (...). Deutlich wurde dies auch und besonders im Vorfeld und im Zuge der Verabschiedung der Armenien-Resolution des Deutschen Bundestages und der türkischen Reaktion darauf. Die zum Teil hasserfüllten Drohungen und Schmähungen sind nach Ansicht der Fragesteller durch Äußerungen hochrangiger türkischer Politiker befördert worden (...). Seit dem Putschversuch im Juli 2016 läßt sich laut Bundesregierung eine Intensivierung der Versuche des türkischen Staates feststellen, noch mehr Einfluss auf die türkische Diaspora und „Türkeistämmige Deutsche“ in Deutschland auszuüben. Diese Bemühungen gehen unter anderem auch von der DITIB aus, deren strukturelle und personelle Anbindung an Diyanet der Bundesregierung bekannt ist (...). Diyanet, das Präsidium für religiöse Angelegenheiten in der Türkei, ist direkt Präsident Erdogan unterstellt.“<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Repräsentativ die Parlamentarische Anfrage von Bundestagsabgeordneten mit Antwort der Bundesregierung v. 25.4.2018 (BT-Drs. 19/1869, S. 1).

<sup>120</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage ... v. 14.3.2019 (BT-Drs. 19/8415, S. 1). Exempel weiterer Antworten der Bundesregierung auf DITIB-relevante Anfragen: v. 29.9.2017 (BT-Drs. 18/13658), v. 28.2.2018 (BT-Drs. 19/988), v. 6.3.2019 (BT-Drs. 19/8167).

Die Imame der DITIB haben in deutschen Moscheen im Auftrag von DIYANET Informationen über angebliche Anhänger der GÜLEN-Bewegung zusammengetragen und – so der Verdacht – sie auch ausgespäht. DITIB zieht weitere Vorwürfe auf sich, daß in seinen Moscheen unter religiösen Vorzeichen Politik im Sinne des türkischen Präsidenten gemacht werde. Neubesetzungen im DITIB-Vorstand lassen nach Auffassung der Bundesregierung keinen Trend erkennen, daß der Verband gewillt ist, sich organisatorisch, finanziell und politisch von der Türkei zu lösen. Die diversen Vorkommnisse<sup>121</sup> sind Symptome der anhaltenden Abhängigkeit der deutschen Außenstelle von der türkischen Zentrale. Eine Gemeinschaft, die durch einen anderen Staat so beeinflusst wird, daß ihre Grundsätze nicht Ausdruck ihrer religiösen Selbstbestimmung sind, kann nicht Kooperationspartner für einen islamischen Religionsunterricht sein.<sup>122</sup>

Der Widerruf stößt nicht auf ein rechtsstaatliches Hindernis darin, daß bisher keine nennenswerten Störungen im DITIB-Religionsunterricht bekanntgeworden und keine größeren Konflikte zwischen den Partnern eingetreten sind. Die staatliche Schulaufsicht braucht nicht abzuwarten, „bis das Kind in den Brunnen gefallen ist“ und die Mängel zu aktuellen Beeinträchtigungen führen. Im Gegenteil: sie trägt hier und heute die Verantwortung für die verfassungsrechtliche Integrität des Religionsunterrichts und hat deshalb dafür zu sorgen, daß es erst gar nicht zu Schäden kommt.

Für die Widerrufsgründe ist es unerheblich, daß sie dem begünstigten Landesverband und seinen Organwaltern persönlich nicht als eigenes Versagen angelastet werden können. Doch betreffen sie seine Eignung zur Religionsgemeinschaft. Es handelt sich um ein objektives Defizit seiner Organisationsstruktur, daß er aus eigener Kraft, etwa durch Satzungsänderung beheben könnte. Letztlich bestätigt sich die These Christian Starcks, daß DITIB als Außenstelle der türkischen

---

<sup>121</sup> Weitere Beispiele oben IV, 4 a.

<sup>122</sup> Rohe, Der Islam in Deutschland (N 67), S. 134.

Religionsbehörde, als staatliche Behörde in die reguläre Weisungskette einbezogen, nicht Partner des deutschen Staates im Religionsunterricht sein kann.<sup>123</sup>

Der Wegbruch der Vertrauensgrundlage fällt unter den Widerrufsvorbehalt (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwVfG). Der Widerruf wäre aber auch dann begründet, wenn der Bescheid einen solchen Vorbehalt nicht enthielte. Denn das Gesetz enthält den selbständigen Widerrufsgrund, daß die Behörde aufgrund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG). In der Tat hätte sich das Land in Kenntnis der nunmehr eingetretenen Tatsachen nicht auf das rechtlich gewagte Experiment des DITIB-Religionsunterrichts eingelassen.<sup>124</sup> Der Widerruf liegt im öffentlichen Interesse. Denn die Wende der türkischen Politik zum Islamismus und zur Hegemonie über den Islam im In- und Ausland wirkt sich aus auf das Vertrauen in die Integrität des staatlichen Schulsystems, in dem eine Einrichtung des türkischen Staates am Unterricht in einem ordentlichen Lehrfach maßgeblichen Anteil hat. Der Staat, der auf der allgemeinen Schulpflicht besteht, die in der Regel in seinem, dem öffentlichen Schulwesen, einzulösen ist, hat alles daran zu setzen, daß dieses Vertrauen nicht gestört wird. Im Schulwesen ist besondere Sensibilität angezeigt, weil der staatliche Schulträger treuhänderische Verantwortung für die Schüler trägt. Daher darf er nicht abwarten, daß es zum Skandal kommt. Er hat dafür zu sorgen, daß es dazu erst gar nicht kommen kann: *ut scandalum evitetur*. Er hat bereits den bösen Schein zu meiden.<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> *Christian Starck*, Staatsverträge des Landes Niedersachsen mit Muslimverbänden, in: *NdsVBl* 2016, S. 353 (354).

<sup>124</sup> Vergleichbar ist die *clausula rebus sic stantibus* bei der behördlichen Zusicherung. Die Behörde ist an sie nicht gebunden, wenn sie diese in Kenntnis der nachträglichen Änderung der Sach- und Rechtslage nicht gegeben hätte oder aus rechtlichen Gründen nicht hätte geben dürfen. (§ 38 Abs. 3 VwVfG).

<sup>125</sup> *Ulrich Hilp*, „Den bösen Schein vermeiden“, 2004, S. 24 ff., 94 ff. (Nachw.); *Josef Isensee*, *Gemeinwohl und öffentliches Amt*, 2014, S. 130.

## 5. Bilanz der Widerrufsgründe

DITIB Hessen hat den Beanstandungen des Ministeriums in unterschiedlichem Maße abgeholfen, im Ganzen jedoch gezeigt, daß sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten bereit ist, sich den Erfordernissen der Zusammenarbeit anzupassen.

Die Einreichung von Listen ist eine passable Lösung, um den Kreis der unterrichtspflichtigen Kinder zu bestimmen. Der Landesverband strengt sich an, sich Fachkompetenz und Verwaltungskompetenz zu sichern und seine Organisation den Anforderungen des Kondominiums im Religionsunterricht anzupassen. In der Tat versprechen diese Reformen bessere Grundlagen für die Zusammenarbeit. Manche Defizite sind noch verblieben. Doch, für sich genommen, erreichen sie nicht das Gewicht, das notwendig ist, um den Widerruf des Einrichtungsbescheids zu rechtfertigen.

Entscheidend ist jedoch, daß die getroffenen und die geplanten Maßnahmen nur wenig, wenn überhaupt, dazu beitragen, die hinreichende Unabhängigkeit vom türkischen Staat herzustellen und damit jene Voraussetzungen zu sichern, auf denen der Einrichtungsbescheid gründet. Der Landesverband hält sich allen Einwirkungen des Bundesverbandes offen. Der Bundesverband erweist sich, deutlicher denn je, als verlängerter Arm der türkischen Exekutive. Die Aktionen des politischen Mißbrauchs, die DITIB angelastet werden, sind Symptome ihrer Eingebundenheit in das Gefüge ihrer türkischen Zentrale DIYANET, die, nicht auf innerreligiöse Aufgaben beschränkt, der Gesamtpolitik der Regierung dient.

Wenn das Ministerium den Widerruf auf das Manko der Staatsabhängigkeit stützt, mag der Einwand der Verwirkung kommen: es habe auf organisatorische Änderungen gedrungen, die sich nunmehr als vergeblich erwiesen, weil sie die Staatsabhängigkeit nicht aufheben könnten. Doch der Einwand eines *venire contra factum proprium* würde nicht greifen. Denn der Minister hat den Landesverband nicht zu pragmatischen Einzelmaßnahmen aufgefordert, sondern immer auch zu einer Positionierung zu DITIB und zur türkischen Regierung:

- die Unabhängigkeit sowie die Eignung als Kooperationspartner unter Beweis zu stellen;<sup>126</sup>
- die faktische politische Abhängigkeit vom türkischen Staat zu beenden und die Verbindung zu DIYANET auf „theologische Fragen“ zu beschränken;<sup>127</sup>
- die Vorgabe der „Unabhängigkeit von staatlichen türkischen Interessen“ vollständig zu erfüllen.<sup>128</sup>

Der Landesverband konnte sich in dieser Hinsicht keiner Illusion hingeben. Aus eigener Kraft hätte er diesem Vorbehalt nicht genügen können. Man kann ihm durchaus mit Rohe attestieren, daß er alles in seinen Kräften Stehende getan hat.<sup>129</sup> Doch nur der Bundesverband und das türkische Entscheidungszentrum könnten seine Eigenständigkeit garantieren. Selbst die erreichten pragmatischen Neuerungen wären wohl kaum ohne deren Placet erfolgt. Bei der Abhängigkeit des Landesverbandes vom türkischen Staat handelt es sich nicht um ein bestimmtes Tun oder Unterlassen, sondern um einen strukturellen Mangel.

## 6. Ermessen

Obwohl die tatbestandliche Voraussetzung des Widerrufs gegeben ist, braucht das Ministerium diese Befugnis zum Widerruf nicht auszuüben. Das Gericht weist ihm das (Entschließungs-)Ermessen zu, ob es den Bescheid aufhebt oder bestehenläßt (§ 49 Abs. 2 S. 1 VwVfG). Das Ermessen ist rechtsstaatlich gebunden.<sup>130</sup> Das Ministerium hat sein Ermessen nach dem Zweck der Ermächtigung auszuüben (§ 40 VwVfG). Es darf nur sachgerechten Gründen folgen, die es gemäß § 39 VwVfG auch aufdecken muß. Der generelle Zweck des Widerrufs besteht darin, die Rechtslage den veränderten Umständen unter tunlicher Schonung des Vertrauensschutzes anzupassen.<sup>131</sup> Der spezifische Zweck des *Widerrufsvorbehalts* geht dahin, sicherzustellen, daß die gesetzlichen (hier: die verfassungsgesetzlichen) Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden.<sup>132</sup> Der Grund

---

<sup>126</sup> S. oben N 2.

<sup>127</sup> S. oben N 3.

<sup>128</sup> S. oben N 4

<sup>129</sup> *Rohe* (N 9), S. 10.

<sup>130</sup> BVerfGE 59, 128 (166 ff.); Maurer (N 20), § 79 Rn. 103 ff.; Detterbeck (N 56), S. 372.

<sup>131</sup> BVerfGE 59, 128 (165 ff.); *Maurer* (N 20), § 79 Rn. 101 ff.

<sup>132</sup> § 36 Abs. 1 VwVfG.



liegt im strukturellen Defizit, der Abhängigkeit vom türkischen Staat. Dieses Defizit ist heute angesichts der Entwicklung der türkischen Politik erheblich stärker spürbar als zu der Zeit, in der der Einrichtungsbescheid ergangen ist. Es ist nicht zu erwarten, daß ihm, wenn überhaupt, in absehbarer Zeit abgeholfen werden kann. Allein die Möglichkeit, daß die türkische Regierung in das deutsche Schulwesen eingreifen und auf ein ordentliches Unterrichtsfach über rechtliche Kanäle politischen Einfluß nehmen *kann*, rückt ihn in ein böses Licht, weckt politische Sorgen, stört notwendiges Grundvertrauen und stellt den DITIB-Religionsunterricht unter Rechtfertigungszwang.

Freilich gibt es erwägenswerte politische Argumente, die dafür sprechen, von einem Widerruf – wenigstens vorläufig – abzusehen: Zeit zu gewinnen und abzuwarten, ob sich die derzeitige Lage ändert und der Partner doch noch hinreichende Eigenständigkeit gewinnt. Zu dieser Erwartung käme das Interesse des Landes, das neuartige, bislang gelungene schul- und integrationspolitische Konzept des DITIB-Religionsunterrichts fortzusetzen und mit dem Landesverband im Gespräch zu bleiben, um allfällige Defizite abzuarbeiten<sup>133</sup> – freilich unter dem Vorbehalt dessen, was der Verband verlässlich zusagen und leisten kann. Der Gedanke, daß es sich beim hessischen Landesverband „um den mit Abstand am stärksten und am glaubhaftesten zur offenen Kooperation im Rahmen der rechtsstaatlichen und administrativen Gegebenheiten bereiten Landesverband handele,<sup>134</sup> hat freilich geringe Relevanz, weil der Verband aus eigener Kraft gar nicht handeln kann. Der Widerruf, so eine Prognose, könnte als Signal dafür gedeutet werden, daß sich aus Sicht der Beteiligten sehr weitgehende und im gesamtislamischen Spektrum durchaus umstrittene Kooperationsbereitschaft nicht auszahle.<sup>135</sup> Eine solche Deutung kann niemand ausschließen. Deutungen sind frei. In der Sache geht es aber nicht um *Kooperationsbereitschaft*, sondern um zulängliche Staatsunabhängigkeit als *Kooperationsfähigkeit*. Dennoch ist die mögliche Enttäuschung des Kooperationspartners, der sich ideeller, organisatorischer und finanzieller Anstrengungen unterzogen hat ein legitimer Gesichtspunkt, der

---

<sup>133</sup> Rohe (N 9), S. 10

<sup>134</sup> Rohe (N 9), S. 10.

<sup>135</sup> Rohe (N 9), S. 11.

Ermessensabwägung, desgleichen Erwartungen der Schüler, der Eltern, des Lehrpersonals. Man mag desintegrative Wirkungen befürchten. Doch Integration bezieht sich vornehmlich auf das Ganze der Bevölkerung, und hier könnte auch die Hinnahme des DITIB-Unterrichts zu Spannungen und Spaltungen führen. Überhaupt handelt es sich in den genannten Gesichtspunkten nur um denkbare *politische* Erwägungen, nicht um *rechtserhebliche* Einwände, die den Widerruf aufhalten könnten.

Auf der anderen Seite sind aber auch keine rechtlichen Gründe erkennbar, die das Ermessen der Schulaufsicht so einengen könnten, daß die rechtliche Möglichkeit des Widerrufs in rechtliche Notwendigkeit umschlüge. Eine solche Situation könnte eintreten, wenn sich zeigte, daß die türkische Regierung versuchte, den Religionsunterricht als Instrument ihrer politischen Interessen zu mißbrauchen, etwa für Bspitzelung, Denunziation und Indoktrination. Die Gefährdung von Grundrechten der Schüler, der Eltern oder der Lehrer könnte die Schutzpflicht des Staates auf den Plan rufen. Störungen solcher Art und solchen Ausmaßes sind aber nicht zu erkennen.

Der Eingriff in einen Vertrauensbestand, den der Widerruf bedeutet, muß der Prüfung am Übermaßverbot standhalten. Er scheidet aus, wenn sich ein schonenderes Mittel fände, das ebenso tauglich wäre, das Ziel zu erreichen. Zu den wäre ein *Teilwiderruf*, den das Gesetz ausdrücklich als Möglichkeit vorsieht (§ 49 Abs. 1 VwVfG). Eine solche Lösung mag erwogen werden, wenn ein Widerrufsgrund sich lediglich auf einen Sektor des Religionsunterrichts beschränkte. Doch die vorliegenden Gründe beziehen sich auf das Ganze. Das gilt vor allem für die defiziente Staatsunabhängigkeit. Angesichts der Einbindung von DITIB Hessen in die türkische Verwaltung bleibt dem Land nur die Wahl, das Kooperationsverhältnis ganz oder gar nicht zu beenden. Die etwaige Beschränkung auf bestimmte Schuljahrgänge wäre inkonsequent und in seiner Begründung unglaubwürdig.

Das Übermaßverbot zwingt das Land auch nicht, sich mit einer *Aussetzung des Vollzugs* zu begnügen, wenn es nicht mehr erwartet, daß sich die fehlenden Voraussetzungen des Bescheids noch auf zumutbarem Wege herstellen lassen.

Denn die *Aussetzung* des Vollzugs erreicht nicht das Ziel, das der Widerruf anstrebt: klare Verhältnisse herzustellen, den endgültigen Schnitt zu machen. Deshalb kann sie nicht sub specie des Grundsatzes der Erforderlichkeit als das schonendere Mittel den Widerruf verdrängen und so das Ermessen reduzieren. Aber was das Recht nicht gebietet, kann es doch ermöglichen, daß die Verwaltung ohne rechtlichen Zwang, aus politischen Erwägungen, nach Ermessen vom Widerruf absehen und die *Aussetzung* des Vollzugs wählen kann. Diese freie Alternative zum Widerruf verdient die rechtliche Prüfung.

## V. Die mögliche Aussetzung des Einrichtungsbescheids

### 1. Von Sinn, Wirkung und Zulässigkeit der Aussetzung

Als Alternative zum Widerruf des Einrichtungsbescheids kommt dessen Aussetzung in Betracht. Diese bezöge sich nicht, wie die derzeitige Aussetzung, nur auf den weiteren Ausbau des DITIB-Religionsunterrichts. Vielmehr ginge sie aufs Ganze und setzte den Vollzug des Bescheids überhaupt aus.<sup>136</sup> Eine solche Maßnahme bliebe in ihrer rechtlichen Wirkung hinter dem Widerruf zurück. Denn sie tastete den Bestand des Verwaltungsaktes nicht an, und sie kündigte auch das auf diesem beruhende Kooperationsverhältnis des Ministeriums mit dem Landesverband nicht auf. Sie beträfe nur seine derzeitige Anwendung. Insoweit wäre sie für den Partner die schonendere Lösung. Das heißt jedoch nicht, daß, wo immer der Widerruf zulässig wäre, das auch a fortiori für das Moratorium gälte. Vielmehr hat dieses seinen eigenen Rechtfertigungsbedarf.

Gleichwohl steht diese Lösung dem Ministerium nicht beliebig zur Verfügung. Sie kann nicht ohne weiteres an die Stelle des Widerrufs treten. Die Aussetzung bildet einen eigenen Typus des Verwaltungshandelns, nicht etwa lediglich eine abgeschwächte Erscheinung des Widerrufs. Sie bedeutet kein Minus zum Widerruf, sondern ein Aliud. Sie findet ihre Rechtsgrundlage denn auch nicht in § 49 VwVfG, sondern in den allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens.<sup>137</sup> Das Ermessen, den Einrichtungsbescheid zu widerrufen, schließt nicht notwendig das Ermessen ein, seinen Vollzug zu suspendieren. Freilich handelt es sich hier auch nur um Ermessen.

Der Widerruf macht den endgültigen Schnitt und erledigt das Problem der Defizienz des Verwaltungsaktes. Die Aussetzung schleppt das Problem weiter und begnügt sich damit, abzuwarten, ob sich eine Lösung findet. Der Widerruf trifft die Entscheidung, die Aussetzung schiebt sie hinaus. Das Moratorium ist seinem Wesen nach provisorisch und nur auf begrenzte Zeit angelegt. Je nach Lage der

---

<sup>136</sup> Zur Rechtsfigur der Aussetzung s. oben II 2.

<sup>137</sup> S. oben N 15.

Dinge läßt sich freilich die einmal festgelegte Frist verlängern. Doch das Provisorium soll keinen Dauerzustand schaffen, wenngleich dieser in der Praxis nicht selten eintritt. Bei dem Phänomen des „provisoire, qui dure“ handelt es sich rechtlich gesehen aber um ein Paradoxon, das den Sinn der Aussetzung in sein Gegenteil verkehrt. Das Moratorium erschließt keinen Weg, um einer notwendigen und fälligen Entscheidung ängstlich auszuweichen oder sie auf den Sankt-Nimmerleins-Tag zu verschieben.

Die Aussetzung hat den Charakter eines Zwischenverfahrens. Im Schrifttum wird daher gefordert, daß, wenn es länger andauert, zu überprüfen sei, ob der anfänglich vorgesehene Zweck des Moratoriums noch anhält, und daß am Ende die Maßnahme, die suspendiert war, wieder in Kraft zu setzen sei.<sup>138</sup> Für diese These sprechen gute Gründe. Doch sie mögen dahinstehen. Jedenfalls ist die Aussetzung des Vollzugs kein Verfahren, um die Entscheidung über den Widerruf zu vermeiden. Wohl aber kann ein Aufschub die Gelegenheit verschaffen, Unklarheit über das Vorliegen eines Widerrufsgrundes zu beseitigen, den Widerrufsgrund selbst aus der Welt zu schaffen oder abzuwarten, bis er sich bestätigt oder ohne Zutun der Beteiligten des Verwaltungsverhältnisses anderweit erledigt. In diesem Rahmen bewegen sich die möglichen Ziele, die eine Aussetzung rechtfertigen könnten. Das angestrebte Ziel wird wie alle Gründe, welche die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben, in der Begründung des Verwaltungsaktes mitgeteilt. Darüber hinaus läßt die Begründung auch die Gesichtspunkte erkennen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist.<sup>139</sup>

## **2. Rechtfertigung einer möglichen Aussetzung des Vollzugs**

Der Einrichtungsbescheid könnte im Vollzug ausgesetzt werden, um dem Landesverband Gelegenheit zu verschaffen, Staatsunabhängigkeit zu gewinnen und zu erreichen, daß die höheren Ebenen des türkischen Religionssystems ihm das hinreichende Maß an Unabhängigkeit einräumen, und das nicht nur in unverbindli-

---

<sup>138</sup> *Sachs* (N 57), § 9 Rn. 203 ff.

<sup>139</sup> § 39 Abs. 1, § 40 VwVfG.

cher Semantik, sondern „in einer Weise, die auch für Außenstehende nachvollziehbar“ ist.<sup>140</sup> Freilich ist die Chance gering, daß die türkische Regierung sich darauf einläßt. Doch unmöglich ist sie nicht. Die Aussetzung hält die Tür für weitere Beratungen wie für die Rückkehr des DITIB-Religionsunterrichts offen. Die türkische Seite könnte sie immerhin als Einladung verstehen, sich auf ein Arrangement einzulassen, um das singuläre Projekt eines DITIB-Religionsunterrichts zu retten. Ob und wann sich eine positive Lösung ergibt oder zeigt, daß mit ihr nicht mehr zu rechnen ist, läßt sich nicht vorhersagen. Die Sache ist einen Versuch wert. Doch die Entscheidung über den Widerruf läßt sich nicht ad Kalendas Graecas aufschieben. Daher muß das Ministerium, wenn es sich auf die Aussetzung einläßt, sie befristen. Die Frist ist verlängerbar, solange Hoffnung besteht, daß die Verlängerung dem Ziel dienlich ist, endgültige Klarheit zu gewinnen, ob der Widerruf erfolgen oder ausbleiben soll.

Die Aussetzung verschiebt die Entscheidung über den Widerruf, um Klarheit über ihre Grundlagen zu gewinnen, aber sie tritt nicht an dessen Stelle. Mithin setzt sie eine begründete Prognose voraus, daß sie zu Klarheit führen und daß sie dieses Ziel in einem bestimmten (wenngleich verlängerbaren) Zeitraum erreichen könnte. Diese Aufgabe gibt das Recht vor. Die Einschätzung der Realien, der Gegebenheiten wie der Tendenzen, ist Sache der Politik. Die Kompetenz liegt beim Minister.

Für die Zeit, in welcher der DITIB-Unterricht suspendiert ist, könnte das Land, wie es derzeit geschieht, einen Islamunterricht in eigener Verantwortung vorsehen, um den Schülern einen pädagogischen Ausgleich zu bieten.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> Vgl. die Forderungen des Kultusministers aus dem Jahre 2017 (N 2).

<sup>141</sup> S. o. III.

## **Praktische Ergebnisse in Thesen**

### I. Die Aussetzung des weiteren Vollzugs

1. Die Aussetzung tastet den Einrichtungsbescheid als Basisverwaltungsakt mit Dauerwirkung nicht an, sondern hemmt nur vorläufig den weiteren Ausbau des Religionsunterrichts.
2. Das Land ist nicht verpflichtet, den Ausbau des Religionsunterrichts im starren Jahresrhythmus kontinuierlich fortzusetzen.
3. Die Aussetzung wird gerechtfertigt durch Zweifel an der hinreichenden Unabhängigkeit des Landesverbandes DITIB vom türkischen Staat und an der vollständigen Erfüllung der Kooperationspflicht. Sie gibt dem Partner Gelegenheit, Unklarheit und Defizienz zu beseitigen.

### II. Der Islamunterricht in alleiniger Verantwortung des Staates

4. Der Islamunterricht in alleiniger Verantwortung des Staates ist kein Religionsunterricht im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG, sondern Religionskunde, deren Einrichtung und Gestaltung durch die Schulkompetenz des Landes abgedeckt ist
5. Der Unterricht ist nur als Übergangs- und Zwischenlösung ausgelegt.
6. Er erfüllt alle Bedingungen eines Schulunterrichts.

### III. Der mögliche Widerruf

7. Das Hessische Kultusministerium kann den Einrichtungsbescheid widerrufen. Ob es von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, liegt in seinem pflichtgemäßen Ermessen.

8. Die Rechtsgrundlage bildet der Vorbehalt des Widerrufs im Einrichtungsbescheid (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwVfG). Als Nebenbestimmung des Bescheides sieht er den Widerruf als schärfste Sanktion der Schulaufsicht vor, um die Voraussetzungen des Religionsunterrichts, darunter die Unabhängigkeit vom türkischen Staat sowie die ordnungsgemäße Erteilung des Unterrichts dauerhaft sicherzustellen. Daneben kommt als weitere Grundlage der Tatbestand des § 49 Abs. 2 VwVfG zum Zuge: daß die Behörde aufgrund nachträglich eingetretener Tatsachen – hier: der neueren Entwicklung der türkischen Politik – berechtigt wäre, den Bescheid nicht zu erlassen und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse – hier: das Grundvertrauen in das öffentliche Schulwesen – gefährdet wäre.

9. DITIB Hessen bildet das letzte Glied einer Weisungskette, die über den Bundesverband zur türkischen Religionsbehörde DIYANET führt, die ihrerseits unmittelbar dem türkischen Staatspräsidenten untersteht. In dieser Organisationseinheit verfügt der Landesverband nicht über jenes Minimum an institutioneller Unabhängigkeit, deren er bedarf, um selbstbestimmt seine Aufgabe als Religionsgemeinschaft erfüllen zu können. Die jüngsten Reformen der Satzung und der Organisation tragen dazu schon deshalb nicht bei, weil sie die höheren Ebenen nicht binden.

10. Der Landesverband ist integraler Bestandteil des Gesamtverbandes DITIB. Die Grenze zwischen DITIB, dem deutschen Außenposten der türkischen Religionsbehörde und der türkischen Zentrale ist offen. Politische Altären der von DIYANET entsandten Imame in DITIB-Moscheen sind Symptome des Störungspotentials, das sich hier sammelt. Eine Reduzierung des Einflusses von DIYANET auf (nach deutschem Verständnis) „theologische“ Gegenstände ist rechtlich nicht durchführbar.

11. Der Mangel an Staatsunabhängigkeit beeinträchtigt die Eignung des Landesverbandes zur Religionsgemeinschaft im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG, den der Verband aus eigener Kraft nicht beheben kann.



12. Die defiziente Organisationsstruktur bildet einen Widerrufgrund. Der Widerruf braucht nicht zu warten, bis es bei DITIB Hessen zu Störungen gekommen ist.

13. a) Die vom Ministerium beanstandeten weiteren Säumnisse haben sich weitestgehend erledigt. Die verbliebenen Defizite als solche haben nicht mehr das Gewicht, um den Widerruf zu rechtfertigen.

b) Die bisherige Praxis des Landesverbandes sich als Repräsentanten des gesamten Islam darzustellen, überschreitet das institutionelle Mandat des Art. 7 Abs. 3 GG.

c) Die Vorhaben zur Verbesserung der Kooperationstüchtigkeit sind zielförderlich. Auch die Änderungen der Satzung und der Organisation entfalten, für sich genommen, brauchbare Ansätze. Doch diese Maßnahmen des Landesverbandes ändern nichts an seiner Stellung zum Gesamtverband DITIB und zum türkischen Staat. Sie tragen nicht bei, den fundamentalen Defekt zu beheben: das Übermaß an Staatsabhängigkeit.

14. Das Für und Wider der rechtlichen und außerrechtlichen Gründe, die das Ministerium bei der Ausübung seiner Ermessensausübung abzuwägen hat, führt in der aktuellen Situation nicht zu einer Reduktion des Ermessens auf Null. Weder ergibt sich eine rechtliche Notwendigkeit zum Widerruf noch eine rechtliche Sperre der Widerrufsbefugnis. Das Ministerium kann politisch entscheiden, ob es den Einrichtungsbescheid aufhebt oder nicht.

#### IV. Die mögliche Aussetzung des Einrichtungsbescheides

15. Die Aussetzung ist kein Minus zum Widerruf, sondern ein Aliud. Der Widerruf trifft eine Entscheidung über das Schicksal des Bescheides, die Aussetzung schiebt sie hinaus, das jedoch nur provisorisch und befristet. Sie verschafft den

Beteiligten die Gelegenheit, Unklarheiten über das Vorliegen eines Widerrufsgrundes zu beseitigen, den Widerrufsgrund zu beheben oder abzuwarten, bis er sich erledigt.

16. Die Aussicht, daß die türkische Regierung oder ihre deutsche Außenstelle den hessischen Landesverband die belastbare und für Außenstehende erkennbare Gewähr der hinreichenden Unabhängigkeit einräumt, ist gering. Dennoch ist sie nicht auszuschließen. Die Aussetzung des Bescheides hält die Chance wenigstens zeitweilig offen.