

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

Rechtsgutachten

zum bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterricht, der an
hessischen Schulen
in Kooperation mit dem DITIB-Landesverband Hessen erteilt wird

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

Übersicht

I.	Thema des Rechtsgutachtens	5
1.	Einführung des DITIB Religionsunterrichts in Hessen.....	5
2.	Neue Fragen	8
a)	Konzeptpapier des Hessischen Kultusministeriums	8
b)	Irritationen um DITIB.....	9
3.	Tatsachenlage	12
a)	Die Faktenlage nach den beiden Sachgutachten.....	12
b)	Relativierung der Tatsachenfeststellungen	16
4.	Relevanz der möglichen Herausforderungen des Rechts	18
II.	Die grundgesetzliche Konzeption des Religionsunterrichts	20
1.	Rechtsquellen	20
2.	Das Kondominium Staat – Religionsgemeinschaft.....	21
3.	Die beiderseitigen Zuständigkeiten	23
4.	Der Vorbehalt der Schulaufsicht	27
a)	„... unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechts“	27
b)	Schulaufsicht – keine Religionsaufsicht	29
5.	Der Letztentscheid.....	30
III.	Der Status von DITIB-Hessen und die Voraussetzungen des Religionsunterrichts	32
1.	Vorgaben der Verfassung	32
2.	Probleme eines bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterrichts	34
3.	Prekäre Voraussetzungen	36
a)	Rechtstreue.....	37
b)	Staatsunabhängigkeit	40

(aa) Absage an Staatskirchentum	40
(bb) Einflußkanäle der türkischen Regierung.....	43
c) Mitgliederstruktur	47
4. „Anspruch auf Einrichtung eines Religionsunterrichts“	51
a) Die Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG.....	51
b) Grundrechtsfähigkeit von DITIB	53
Zwischenbilanz	56
IV. Der Einführungsbescheid als Grundlage des DITIB- Religionsunterrichts	57
1. Primäre und sekundäre Maßstäbe	57
2. Fehlen einer spezifischen gesetzlichen oder vertraglichen Grundlage	57
a) Keine landesgesetzliche Regelung.....	57
b) Kein hessisches Sondermodell.....	59
3. Vorbehalt des Gesetzes	59
4. Form und Art des Verwaltungsaktes	62
V. Institutionelle Vorsorge für eine gedeihliche, konfliktfreie Zusammenarbeit.....	67
VI. Die Störung	71
1. Der Tatbestand	71
2. Relevanz des Verhaltens von DITIB-Hessen außerhalb des DITIB-Religionsunterrichts	73
3. Zurechnung des Verhaltens anderer Landesverbände und des Gesamtverbandes DITIB	74
4. Zurechnung der Praxis des türkischen Staates	76
VII. Maßnahmen der Schulaufsicht.....	77
1. Gegenstand und Grenzen der Schulaufsicht.....	77

2. Offener Katalog der Maßnahmen.....	77
3. Informationsbefugnisse	80
4. Abhilfe bei Störungen	83
5. Widerruf des Einrichtungsbescheids	85
a) Anwendbarkeit des Widerrufs	85
b) Total- oder Teilwiderruf	85
c) Gründe des Widerrufs.....	86
d) Materielle Beweislast.....	90
e) Ermessen der Verwaltung	91
6. Einstellung des weiteren Ausbaus.....	92
7. Einstweilige Aussetzung des Vollzugs und Entschleunigung des weiteren Ausbaus	94
Praktische Ergebnisse in Thesen.....	99
Literatur.....	106

I. Thema des Rechtsgutachtens

1. *Einführung des DITIB Religionsunterrichts in Hessen*

In Hessen ist der bekenntnisgebundene islamische Religionsunterricht in Kooperation mit dem DITIB-Landesverband Hessen e.V.¹ ordentliches Lehrfach an den öffentlichen Grundschulen. Das Fach wurde im Schuljahr 2013/14 für die erste Klasse der Primarstufe eingeführt und in den Folgejahren auf je eine weitere Klasse ausgeweitet. Im Schuljahr 2016/17 nehmen 3.166 Schüler der Klassen 1 bis 4 in 56 Grundschulen am DITIB-Religionsunterricht teil.²

Rechtsgrundlage ist das Genehmigungsschreiben, das die Kultusministerin Nicola Beer am 17. Dezember 2012 dem DITIB-Landesverband Hessen e. V. auf dessen Antrag hin erteilt hat: daß sie zum Schuljahr 2013/2014 einen staatlichen bekenntnisorientierten Religionsunterricht in Kooperation mit DITIB Landesverband Hessen e.V. als ordentliches Lehrfach für die von ihr vertretenen Schülerinnen und Schüler einrichten werde.³ Das Schreiben im Wortlaut:

„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

¹ Im Folgenden abgekürzt als DITIB-Hessen und als DITIB-Religionsunterricht.

² Kultusminister Prof. Dr. R. Alexander Lorz auf der Pressekonferenz zum Schuljahresbeginn 2016/17 am 25.8.2016 (<http://kultusministerium.hessen.de/print/29707>).

³ Im Folgenden: Einführungsbescheid.

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“

Mit diesem Einrichtungsbescheid sind bildungs- und integrationspolitische Bemühungen, die bis auf die Achtziger Jahre

zurückreichen, zum Ziel gelangt.⁴ Die Bemühungen um einen islamischen Religionsunterricht blieben lange Zeit in der Schwierigkeit stecken, eine islamische Einrichtung zu finden, die über die hinreichende organisatorische Konsistenz und religiöse Repräsentativität verfügt, um als Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 7 Abs. 3 GG mit dem Staat zusammenzuarbeiten. Ehe das Hessische Kultusministerium den DITIB-Landesverband Hessen e.V. als Partner anerkannte, holte es mehrere Gutachten ein, die feststellten, daß der Verband die Merkmale einer Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 7 Abs. 3 GG aufweist und somit als Partner des Staates in Betracht kommt:

- ein religionswissenschaftliches Gutachten (*Levent Tezcan/Jörn Thielmann*⁵) und
- ein verfassungsrechtliches Gutachten (*Gerhard Robbers*⁶).

Heinrich de Wall hatte zuvor bereits dem DITIB-Landesverband Hessen e. V. ein einschlägiges Gutachten erstellt.⁷

⁴ Zu den Anfängen *Franz Köller*, Rechtliche Probleme im Zusammenhang mit der Einführung eines islamischen Religionsunterrichts in Hessen, in: Wolfgang Bock (Hg.), *Islamischer Religionsunterricht?*, S. 115 ff.; *Werner Klein*, Entwicklung, Stand und Projektplanung der Einführung eines islamischen Religionsunterrichts in Hessen, in: *Islamischer Religionsunterricht in Deutschland – Perspektiven und Herausforderungen, Dokumentation – Tagung der Deutschen Islam Konferenz 13.-14. Februar 2011, Nürnberg*, Internetveröffentlichung: http://www.deutsche-islam-konferenz.de/SharedDocs/Anlagen/DIK/DEDownloads/SonstigesDokumentation%20IRU-Tagung%202011.pdf;jsessionid=CE7AD6E5C8A7145122DC1DD9F0A221F5.2_cid286?_bobpublikationFile – Eingehend zu Entwicklung und Stand: *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, Typoskript v. 29.9.2017., S. 19 ff.

⁵ *Levent Tezcan/Jörn Thielmann*, Religions- und islamwissenschaftliches Gutachten über die Eigenschaft als Religionsgemeinschaft von „DITIB-Landesverband Hessen e.V.“, Typoskript v. 31.3.2012.

⁶ *Gerhard Robbers*, DITIB-Landesverband Hessen e.V. als Religionsgemeinschaft gemäß Art. 7 Abs. 3 GG. Rechtsgutachten vom 14. Juni 2012, Typoskript.

⁷ *Heinrich de Wall*, Rechtsgutachten über die Eigenschaft von „DITIB-Landesverband Hessen e. V.“ als Religionsgemeinschaft und weitere Aspekte seiner Eignung als Kooperationspartner des Landes Hessen für den islamischen Religionsunterricht an öffentlichen Schulen, Typoskript v. 21.6.2011.

2. Neue Fragen

a) *Konzeptpapier des Hessischen Kultusministeriums*

Gleichwohl hält das Hessische Kultusministerium eine erneute sachverständige Begutachtung für angebracht mit der Frage, ob die Voraussetzungen, die der Genehmigung zugrunde lagen, weiterhin bestehen und ob die Erwartungen, von denen sie ausging, sich erfüllen.⁸ Zum Thema der Untersuchung gehört, ob der Landesverband auch heute die Qualität einer Religionsgemeinschaft aufweist, ob er primär religiöse Aufgaben verfolgt oder sich in Richtung auf einen „politischen Islam“ entwickelt, ob der Verband über die Eigenschaften verfügt, um die kooperativen Aufgaben für den Religionsunterricht zu erfüllen, also hinreichende Gewähr der Dauer, Klarheit in den mitgliedschaftlichen Verhältnissen (auch im Blick auf den Zuzug von Flüchtlingen), Entscheidungsfähigkeit im Innern und Vertretungsfähigkeit nach außen, organisatorische, personelle und finanzielle Leistungsfähigkeit, Unabhängigkeit und Selbstbestimmtheit, Rechtstreue. Besondere Aufmerksamkeit soll den Änderungen der neuen Satzung vom 5. Juni 2016 gewidmet werden. Vor allem richten sich die Fragen darauf, ob „das gegenwärtige Verhalten der türkischen Staatsführung und das diesem Verhalten zugrundeliegende Gedankengut vermittelt des Diyanet“ auf DITIB-Köln und DITIB-Hessen übergreifen und zum Konflikt mit den Bildungs- und Erziehungszielen des hessischen Rechts führen. Dabei sollen die bisherigen und die zu erwartenden Folgen des Umsturzversuchs vom Juli 2016 berücksichtigt werden.⁹ Kurz: Es geht also darum, ob sich die jüngste Entwicklung der türkischen Politik auf die Stellung des DITIB-Landesverbandes als staatlicher Partner im Religionsunterricht auswirkt. Hier soll es nicht auf die einschlägigen Normtexte allein, sondern auch und insbesondere auf die „gelebte Praxis“

⁸ „Überlegungen des hessischen Kultusministeriums für eine erneute Begutachtung.“

⁹ Überlegungen (N 8), S. 12, 15.

ankommen. Sollten Defekte festgestellt werden, so sind Handlungsempfehlungen erwünscht.

b) Irritationen um DITIB

Die neuere politische Entwicklung der Türkei hat zu nachhaltigen Irritationen der deutsch-türkischen Beziehungen geführt: zunehmende Abkehr vom europäischen Leitbild des säkularen Verfassungsstaates, Aufladung der Staatsgewalt mit „politischem Islam“, planmäßige Mißachtung von Menschenrechten, Aufhebung rechtsstaatlicher Garantien, Senkung demokratischer Standards, autokratische Tendenzen, Abbau der Gewaltenteilung zugunsten einer vom Staatspräsidenten gesteuerten „Parteijustiz“¹⁰, Export innertürkischer Konflikte (Kurden- und Gülen-Probleme) nach Deutschland, permanente Erpressung Deutschlands in der Flüchtlingsfrage, scharfe, zuweilen schmähende und sich bis zur Feindseligkeit steigende Polemik gegen Deutschland, unfreundliche Akte in Permanenz. Gleichwohl stimmen fast zwei Drittel der in Deutschland lebenden Türken im Verfassungsreferendum des 16. April 2017 dem weiteren Ausbau des autokratischen Präsidialsystems in der Türkei zu.¹¹

Nach Erkenntnissen des Bundesamtes für Verfassungsschutz verfolgt und beobachtet der mit exekutivischen Befugnissen ausgestattete türkische Geheimdienst MIT politische Gegner im Ausland und versucht dort, die türkische Gemeinde im Sinne des Staatspräsidenten Erdogan zu beeinflussen. Das Bundesamt für Verfassungsschutz, so sein Präsident Hans-Georg Maaßen, betrachtet spätestens seit dem Putschversuch im Sommer 2016 die Türkei „nicht nur als Partner, sondern im Blick auf Einfluß-Operationen in Deutschland auch als Gegner“.¹²

¹⁰Zur Einführung eines Präsidialsystems türkischer Art“ im Sinne Erdogans: *Günter Seufert*, Nachtrag zum Teilgutachten: aktuelle Entwicklungen bis Ende September 2017, Typuskript, September 2017, S. 43 ff.

¹¹ 63,1% der Teilnehmer in Deutschland stimmten mit Ja, 36,9% mit Nein.

¹² „Vom Partner zum Gegner“, FAZ v. 22. Juli 2017, Nr. 168, S. 2.

Die Provokationen greifen – zumindest in Einzelfällen – auf das hiesige Religions- und Schulwesen über. Die türkischen Generalkonsulate ziehen sich den Vorwurf zu, Spionage an deutschen Schulen zu organisieren, um Kritiker der Erdogan-Politik und Anhänger der Gülen-Bewegung zu denunzieren.¹³ Nach ersten Dementis räumt der DITIB-Dachverband ein, daß einige ihrer Imame, die von der Religionsbehörde entsandt worden waren, mutmaßliche Anhänger des zum Staatsfeind erklärten Gülen ausspioniert und Personen wie Institutionen in Dossiers an die türkische Regierung weitergeleitet haben, versucht aber, sein eigenes Verhalten als „Panne“ herunterzuspielen.¹⁴ Die Anwürfe, die gegen DITIB in den Medien wie auch in Kleinen Anfragen von Fraktionen des Deutschen Bundestages erhoben werden, häufen sich: neben der Spionage antichristliche und antijüdische Hetze;¹⁵ aber auch neuerliche Scheu der mit Gefangenenseelsorge betrauten Imame, sich der Sicherheitsüberprüfung in den Strafanstalten zu unterziehen.¹⁶ Der Hamburger Verfassungsschutz prüft, ob im Umfeld eines DITIB zugehörigen Moscheevereins staats- und verfassungsfeindliche Umtriebe stattfinden, nachdem einschlägige Internet-Einträge bekannt wurden.¹⁷ Der Vorstand von DITIB weigert sich, an der von liberalen Muslimen initiierten Kölner Anti-Terror-Demonstration am 17. Juni 2017 teilzunehmen, die ein Zeichen gegen Gewalt und Terrorismus jeder Art setzen soll, weil ein solches Zeichen die Muslime stigmatisiere, den internationalen Terrorismus auf diese als Personen, auf ihre Gemeinden und Moscheen verenge. Damit zieht sich der Verband den Vorwurf der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung zu, er stelle sich so noch

¹³ „Spionagevorwurf an NRW-Schulen“, in: General-Anzeiger Bonn v. 22.2.2017, S. 1.

¹⁴ Zu der von der türkischen Zeitung Cumhuriyet und der deutschen Die Welt aufgedeckten Spionage *Özlen Topçu*, Die Ohren der Moschee, in: ZEIT Online v. 29.12.2016.

¹⁵ Thema einer Kleinen Anfrage der Abgeordneten *Volker Beck* (Köln), *Luise Amtsberg* u. a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen v. 16.2.2017 (Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drs. 18/11355). Die Medien zu DITIB: „Die Bespitzelung und ihre Vertuschung“, in: FAZ v. 7.2.2017, Nr. 32, S. 4; „Islamverband Ditib bestätigt Spitzelvorfürfe“, in: ZEIT Online v. 12. Januar 2017; *Claudia Keller*, Die Folgen der Spitzelei für die Türkei, in: Der Tagesspiegel v. 12.1.2017; *Kemal Hür*, DITIB gibt Spionage zu, in: Deutschlandfunk v. 12.1.2017.

¹⁶ „Ditib-Imame meiden Sicherheitsüberprüfung“, in: General-Anzeiger Bonn v. 3.4.2017, S. 1.

¹⁷ Zitate aus der Presse: *Rohe* (N 4), S. 110 f.

weiter ins Abseits und drohe „vollends seine Glaubwürdigkeit zu verlieren“.¹⁸ Aus dem Jahr 2015 stammt die Nachricht, DITIB habe von der türkischen Regierungspartei AKP Dank erhalten für die Wahlhilfe, die sie ihr geleistet habe; die Moscheegemeinden seien dafür ausgezeichnet worden.¹⁹

Das Vertrauen in DITIB ist gestört. Die „Moscheevereinerung“ DITIB wird als „politische Außenzentrale Ankaras“ qualifiziert.²⁰ Niedersachsen bricht die Verhandlungen über Verträge mit den Islambehörden ab.²¹ Nordrhein-Westfalen setzt Beirats-Tagungen aus. Auch in Hessen melden sich Stimmen, daß die Behörden die Zusammenarbeit mit der Dachorganisation DITIB überdenken sollten²² und daß die Eigenständigkeit des Landesverbandes Hessen gegenüber der Dachorganisation in Köln sowie der Religionsbehörde in Ankara in Frage stehe und die Schulaufsicht vor Ort ein wachsames Auge auf den islamischen Religionsunterricht werfen solle.²³ Nach den Spionage-Vorwürfen gegen DITIB fordert die Sprecherin des „Liberal-Islamischen Bundes“ Lamyia Kaddor, die Zusammenarbeit mit DITIB auszusetzen.²⁴

Jedenfalls besteht Grund, zu überprüfen, ob das Vertrauen in den DITIB-Landesverband, das das Genehmigungsschreiben aus dem Jahre 2012 geleitet hat, angesichts der jüngsten Ereignisse heute noch gerechtfertigt ist und ob die Merkmale einer Religionsgemeinschaft, die dem Verband damals zugeschrieben wurden, weiterhin nachweisbar sind. Insbesondere ist zu klären, ob DITIB-Hessen „weiterhin unabhängig vom türkischen Staat“ ist. Das Rechtsgutachten hat zu prüfen, wie sich der

¹⁸ Scharfe Kritik an DITIB wegen Demonstrationsabsage, in: FAZ v. 17.6.2017, Nr. 138, S. 1; Demonstrieren heißt nicht distanzieren, in: FAZ v. 19.6.2017, Nr. 139, S. 4.

¹⁹ *Mathias Rohe*, *Der Islam in Deutschland*, 2016, S. 135.

²⁰ Thema der Kleinen Anfrage der Abgeordneten *Sevim Dagdelen*, *Annette Groth* und der Fraktion Die Linke v. 10.3.2017 (Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drs. 18/11571).

²¹ *Reinhard Bingener*, Islamverträge vor dem Aus, in: FAZ v. 20.1.2017, Nr. 17, S. 4.

²² So die Islamwissenschaftlerin *Susanne Schröter*, in: Frankfurter Neue Presse v. 3.8.2016.

²³ So der ehemalige hessische Integrationsminister *Jörg-Uwe Hahn* (FDP), in: Frankfurter Neue Presse v. 3.8.2016.

²⁴ FAZ v. 17.6.2017, Nr. 138, S. 8.

hessische Staat als Träger der Schulhoheit zu diesen Entwicklungen verhält und welche Maßnahmen er treffen muß, jedenfalls treffen darf.

3. Tatsachenlage

Thema des vorliegenden Gutachtens sind ausschließlich Rechtsfragen. Es stellt keine eigenen Recherchen zu Sachfragen an, und es trifft auch keine eigenen Feststellungen zu den Realien. Diesen widmen sich zwei besondere Gutachten, die das Hessische Kultusministerium gleichzeitig mit dem Rechtsgutachten in Auftrag gegeben hat, und zwar bei Dr. Günter Seufert (Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin)²⁵ und bei Prof. Dr. Mathias Rohe (Universität Erlangen Nürnberg).²⁶

a) *Die Faktenlage nach den beiden Sachgutachten*

Günter Seufert beschreibt in seinem Gutachten vom April 2017 die Stellung der türkischen Religionsbehörde Diyanet als Instrument des Staates zur nationalen Prägung des Islam und seiner Integration sowie zur Kontrolle radikaler Strömungen – insofern als eine normale Erscheinung in muslimischen (genauer: sunnitischen) Ländern.²⁷ Diyanet erscheint als „Zwitterwesen aus Regierungsbürokratie und einer Art ‚Kirche‘“, das einerseits als politisches Kontroll-Lenkungsinstrument, andererseits als religiöse Autorität fungiert und im Laufe seiner Geschichte mal mehr säkularen-nationalen, mal mehr religiös-nationalen Zwecken gedient hat. Wenn die deutschen Behörden die Zusammenarbeit mit Diyanet aufkündigten, würde Milli Görüs profitieren, ein direkt an die AKP und die türkische Regierungsorganisation gebundener Verein, der „stärkste Akteur des türkischen Islam in Deutschland“, der aber seinerseits nicht in die

²⁵ *Günter Seufert*, „Teilgutachten über das türkische Präsidium für religiöse Angelegenheiten (DIYANET-ISLERI BAŞKALIĞI) in seiner Eigenschaft als Institution religiöser Orientierung für den DITIB Landesverband Hessen e. V.“, Typoskript v. 15. April 2017.

²⁶ *Rohe* (N 4).

²⁷ *Seufert* (N 25), S. 39 f.

Staatsorganisation eingegliedert ist.²⁸ Nach Seufert ist Diyanet „der für Deutschland noch am ehesten zugängliche Partner im religiösen Feld der Türkei“.²⁹

Die Diagnose fällt widersprüchlich aus. Im April 2017 heißt es: Einerseits zeichne sich gegenwärtig ein „faktische Autonomie“ für Diyanet ab. Die derzeitige „Politisierung“ staatlicher wie gesellschaftlicher Institutionen habe bei der Diyanet „noch keine allzu großen Ausmaße erreicht.“ Andererseits drohe die völlige Übernahme durch die Regierung.³⁰ Seufert rät dazu, daß die deutsche Seite die theologische sowie die zivil- und nationalreligiöse Ausrichtung von DITIB auf Diyanet dulde, bisweilen sogar fördere. Dennoch hält er es für notwendig, die finanzielle Abhängigkeit und unkontrollierte Einflußnahme zu beenden und die „direkten Befehlsketten aus Ankara über Köln nach Hessen“ aufzubrechen,³¹ ohne zu sagen, wie DITIB Köln, aber wie auch das Land Hessen oder der Bund das bewerkstelligen soll und kann.

Ein halbes Jahr später, im September 2017, stellt *Seufert* in einem Nachtrag zu seinem Gutachten fest, daß durch die Neubesetzung des Führungspersonals mit Gefolgsleuten Erdogans sich nunmehr die Erwartungen, daß Diyanet größere Unabhängigkeit von der Exekutive erreichen könne, erledigt hätten und daß das jahrzehntelange Changieren der Religionsbehörde zwischen der Kontrolle der Religion im Sinne des Laizismus und der Stärkung der religiösen Identität zugunsten der muslimischen Identität entschieden sei. Die deutschen Behörden müßten sich in der Zusammenarbeit mit Diyanet zumindest mittelfristig auf eine „eher konfrontative Politik Ankaras“ gefaßt machen.³² Die vorsichtig-abwartende Einstellung *Seuferts* hat sich in eine pessimistische Prognose

²⁸ *Seufert* (N 25), S. 38 f.

²⁹ *Seufert* (N 25), S. 38 ff.

³⁰ *Seufert* (N 25), S. 21 ff., 24 ff., 38, 40.

³¹ *Seufert* (N 25), S. 40.

³² *Seufert* (N 25), Nachtrag, S. 45 f.

verwandelt, die in eine Warnung an den deutschen Kooperationspartner mündet.

Mathias Rohe kommt zu dem Ergebnis, daß der islamische Religionsunterricht in Hessen von allen Beteiligten als Erfolg beschrieben werde. Er habe die bei der Einführung in ihn gesetzten Erwartungen „mindestens erfüllt“ und entwickle sich bislang „in jeder Hinsicht innerhalb der fachlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen“. Die Resonanz bei Eltern und Schülern sei „weitestgehend positiv“.³³ Es gebe keine Hinweise, die Zweifel an der Rechtstreue von DITIB Hessen und seines Personals begründen könnten.³⁴ Auf ein vereinzelt Vorkommnis in Hessen, die im Internet verbreitete antisemitische Äußerung des Vorstandsmitglieds einer Gemeinde aus dem Jahre 2015, hätten Landesverband und Gemeinde schnell und nachhaltig reagiert.³⁵ Die Spionagevorwürfe bezögen sich nicht auf die Hessen tätigen Imame. Es gebe keine Verdachtsgründe dafür, daß der Landesverband oder einzelne Gemeindevertreter sich verhänglich zu politisch aufgeladenen Ereignissen geäußert hätten, etwa zu der Armenien-Resolution des Deutschen Bundestages vom 2. Juni 2016, zu dem gescheiterten Putsch in der Türkei vom 15./16. Juli 2016 oder zum Verfassungsreferendum vom 16. April 2017.³⁶ Vereinzelt „sehr bedenkliche Vorfälle“ aus einer DITIB-Moschee-Gemeinde träfen nicht DITIB als Organisation.³⁷ Ungeachtet der von DITIB für unverzichtbar gehaltenen Letztentscheidungskompetenz von Diyanet und der institutionellen Verbindung dieser Behörde mit dem Dachverband DITIB-Köln und dem Hessischen Landesverband seien keine Anzeichen einer tatsächlichen politischen Einflußnahme von Diyanet oder von DITIB-Köln auf den Hessischen Landesverband zu erkennen, obwohl die institutionell geschaffene Möglichkeit dazu – aller neueren

³³ *Rohe* (N 4), S. 11 f.

³⁴ *Rohe* (N 4), S. 109 ff.

³⁵ *Rohe* (N 4), S. 14, 109 f..

³⁶ *Rohe* (N 4), S. 79, 80 ff.

³⁷ *Rohe* (N 4), S. 111.

satzungsrechtlichen Vorkehrungen zum Trotz – nach wie vor bestehe³⁸ und „angesichts des kontinuierlich fortschreitenden, massiven Abbaus rechtsstaatlicher Verhältnisse in der Türkei sich die Frage stelle, ob Diyanet künftig noch als primär religiöse Instanz gelten könne oder ob sie zu einem primär politischen Machtinstrument der Regierung verkomme.³⁹ Daher rät Rohe zu Maßnahmen, die DITIB-Hessen eine stärkere Unabhängigkeit von den staatlichen Stellen der Türkei sichern können,⁴⁰ den Ausbau der personellen und finanziellen Kapazitäten, darüber hinaus auch die zügige Fertigstellung der Mitgliederregister, die in dem für die Kooperation notwendigen Umfang zugänglich gemacht werden sollten.⁴¹

Rohe's Fazit: Es lägen keine nachweisbaren Tatsachen vor, die den Schluß gestatteten, daß die Voraussetzungen, auf denen die Genehmigung des DITIB-Religionsunterrichts beruht, entfallen seien oder sich erheblich gemindert hätten. Die Erwartungen, welche die Zulassung des DITIB-Religionsunterrichts vom 17. Dezember 2012 geleitet hätten, seien „mindestens“ erfüllt.⁴² Es seien keine Anzeichen erkennbar, daß sich die jüngsten politischen Entwicklungen in der Türkei auf die Durchführung des DITIB-Religionsunterrichts in Hessen aktuell auswirkten und die Eignung von DITIB-Hessen als Religionsgemeinschaft in Frage stellen könnten. Im großen und ganzen fällt die Diagnose für den Zustand des DITIB-Religionsunterrichts günstig aus, und die Prognose, ungeachtet der Vorsicht, die sich in den Empfehlungen für die Gestaltung der Beziehung in der Zukunft zu erkennen gibt, geht dahin, daß der DITIB-Religionsunterricht auch künftig in den vorgesehenen Bahnen verlaufen könne.

Folgerung für das Rechtsgutachten:

³⁸ Rohe (N 4), S. 14 ff., 51 ff., 80 ff., 109.

³⁹ Rohe (N 4), S. 17 f.

⁴⁰ Rohe (N 4), S. 17 f., 59 ff., 113 ff.

⁴¹ Rohe (N 4), S. 13, 47 f.

⁴² Rohe (N 4), S. 13.

Das anstehende Rechtsgutachten knüpft an die Sachgutachten an und geht von deren Feststellungen aus. Deren Resümees legen eigentlich die rechtliche Folgerung nahe, daß hier und heute keine Gründe vorliegen, die das Land bewegen könnten, seine bisherige Praxis zu ändern, im Gegenteil: daß das Land den Aufbau des Religionsunterrichts planmäßig fortführen und seine aufsichtlichen Befugnisse wie bisher wahrnehmen solle. Doch damit machte sich das Rechtsgutachten die Sache zu leicht. So eindeutig und sicher ist die Sachlage nicht, wie sie prima facie erscheinen mag. Die Schlüsse der Sachgutachten beruhen auf unsicheren, heiklen Voraussetzungen, wie sie selbst einräumen.

b) *Relativierung der Tatsachenfeststellungen*

Die Sachgutachter relativieren denn auch ihre Aussagen durch Vorbehalte. Beide Gutachter gehen davon aus, daß die derzeitige Entwicklung in der Türkei unberechenbar ist,⁴³ so daß noch nicht einmal leidlich verlässliche Prognosen möglich sind.

Auch die Eigenständigkeit des Landesverbandes Hessen ist prekär. Er bezieht sich nicht nur in theologischer Hinsicht auf die türkische Religionsbehörde. Vielmehr besteht eine „satzungsmäßig verankerte, geschlossene institutionelle Verbindung“ mit DITIB Köln und Diyanet sowie mit dem Religionsattaché des Generalkonsulats als dem Dienstvorgesetzten der von Diyanet entsandten Imame. „Über diese institutionelle Verbindung ist eine politische Einflußnahme grundsätzlich möglich.“⁴⁴ Der Umstand, daß die „direkten Befehlsketten aus Ankara über Köln nach Hessen“⁴⁵ bisher nicht (oder jedenfalls nicht nachweisbar) genutzt worden sind, bietet keine Gewähr dafür, daß das so bleibt. Die optimistische Erwartung, daß die „faktische“, „relative“ Autonomie von Diyanet künftig eher zunehmen werde,⁴⁶ streitet wider den Abbau der

⁴³ Rohe: „Gegenwärtig unkalkulierbare Entwicklung“ (N 4), S. 17.

⁴⁴ Rohe (N 4), S. 17 f.

⁴⁵ Seufert (N 25), S. 40.

⁴⁶ Seufert (N 25), S. 21 ff.

Gewaltenteilung im Zuge der Verfassungsänderung vom April 2017. Mit ihr schwindet der institutionelle Widerstand für den Fall, daß der Staatspräsident die Religionsbehörde für seine politischen Zwecke instrumentalisieren will. Die Macht dazu hat er jedenfalls. Staatsrechtliche oder auch traditionelle politische Hemmungen, von dieser Macht Gebrauch zu machen, dürften kaum aufkommen, weil der türkische Islam herkömmlich national geprägt ist.⁴⁷ Religiöse Hemmungen wären auch deshalb kaum zu gewärtigen, weil dem Islam die Scheidung von geistlicher und weltlicher Sphäre, wie sie das lateinische Christentum kennt, fremd ist.

Die rechtlichen Voraussetzungen dafür, daß DITIB-Hessen als Religionsgemeinschaft im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG anerkannt wird, sind durch seine Satzung und weitere Ordnungen und Regelungen festgeschrieben worden. Diese sind eigens auf das Ziel der Anerkennung hin nach rechtsgutachterlichen Maßgaben formuliert worden. Die Anerkennung baut darauf, daß die „gelebte Praxis“ der Satzung entspricht. Doch Widersprüche zwischen Norm und Praxis sind hier, wie überall, möglich. Die Satzung wie die begleitenden Ordnungen und Regelungen gründen auf der Privatautonomie des Landesverbandes. Er könnte sie von sich aus ohne weiteres ändern, ohne daß das Land ihn daran hindern könnte. Das Genehmigungsschreiben stellt Änderungen der Satzung nicht unter Zustimmungsvorbehalt. Es verlangt lediglich die unverzügliche Anzeige einer Änderung. Auf der anderen Seite könnte die Satzung den Dachverband, vollends den türkischen Staat nicht hindern, sich DITIB-Hessen gefügig zu machen und in ihrem Sinne zu steuern.⁴⁸

Die Sachgutachten bringen den heutigen Erkenntnisstand gleichsam als Momentaufnahme. Sie räumen ein, daß die Entwicklung im Fluß, die Richtung des Flusses unklar, daß also der Status quo labil ist. Dem muß das Rechtsgutachten Rechnung tragen.

⁴⁷ Dazu *Seufert* (N 25), S. 18 ff., 39 f.

⁴⁸ Vgl. *Rohe* (N 4), S. 17.

4. Relevanz der möglichen Herausforderungen des Rechts

Das Rechtsgutachten kann sich nicht mit der Würdigung der nachgewiesenen Umstände und Vorgänge begnügen. Vielmehr trägt es der unberechenbaren Entwicklung Rechnung, indem es auch auf *mögliche* Herausforderungen des Rechts blickt und fragt, wie der Staat ihnen zu begegnen hat. Es muß sein Handlungspotential ausloten. Wenn es die Aufgaben und Befugnisse des Staates diskutiert, berücksichtigt es – wie in der Rechtsdogmatik üblich – nicht nur die nachgewiesenen, sondern auch hypothetische Fälle.

Das Gutachten Rohes beschränkt sich auf Recht und Praxis des Hessischen Landesverbandes. Dieser ist bislang von den Vorgängen, welche die Öffentlichkeit in Deutschland bewegen, nicht betroffen.⁴⁹ Die hypothetischen Fälle machen aber in Ursachen und Wirkungen nicht notwendig an den hessischen Landesgrenzen Halt. Es stellt sich die Rechtsfrage, ob dem Hessischen Landesverband Vorgänge im Dachverband oder in anderen Landesverbänden, vielleicht sogar in der türkischen Religionsbehörde zugerechnet werden können oder zugerechnet werden müssen, daß er also für Einrichtungen mithaftet, mit denen er organisatorisch verbunden ist, oder ob das Vertrauen, auf dem die Kooperation beruht, sich allein auf den Landesverband bezieht, und dieser sich isolieren und aus dem Weisungskonnex lösen läßt.

Die juristische Schlüsselfrage geht dahin, ob dem Hessischen Landesverband der Status einer Religionsgemeinschaft im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG zukommt. Von dieser institutionellen Frage hängen individuelle Pflichten und Rechte der Schüler und der Lehrer ab. Besteht ein DITIB-Religionsunterricht, so ist dieser für die Schulkinder, die dem Landesverband angehören, ein Pflichtfach, ungeachtet des Rechts der Erziehungsberechtigten bzw. der grundrechtsmündigen Schüler zur

⁴⁹ Rohe (N 4), S. 17, 78 ff.

Abmeldung.⁵⁰ Die individuelle Religionsfreiheit des Religionslehrers drängt seine sonst bestehende Amtspflicht zurück: gegen seinen Willen braucht er keinen Religionsunterricht zu erteilen.⁵¹

⁵⁰ Art. 7 Abs. 2 GG, Art. 58 Abs. 1 S. 1 HessVerf; einschlußweise auch Art. 4 Abs. 1 GG.

⁵¹ Art. 7 Abs. 3 S. 3 GG, ebenfalls auch Implikat des Art. 4 Abs. 1 GG. Entsprechend Art. 58 S. 2 HessVerf (keine Verpflichtung und keine Hinderung Religionsunterricht zu erteilen).

II. Die grundgesetzliche Konzeption des Religionsunterrichts

1. Rechtsquellen

Die Genehmigung des DITIB-Religionsunterrichts bezieht sich auf den Typus des ordentlichen Lehrfachs, wie ihn Art. 7 Abs. 3 GG gewährleistet:

„¹Der Religionsunterricht ist in den öffentlichen Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien Schulen ordentliches Lehrfach. ²Unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechts wird der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt. ³Kein Lehrer darf gegen seinen Willen verpflichtet werden, Religionsunterricht zu erteilen.“

Diese institutionelle Garantie bildet die unmittelbare Grundlage der Genehmigung und den Maßstab ihrer Rechtmäßigkeit. Die korrespondierenden Bestimmungen der Hessischen Verfassung

Art. 57 (1) ¹Der Religionsunterricht ist ordentliches Lehrfach. ²Der Lehrer ist im Religionsunterricht unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechts an die Lehren und die Ordnungen seiner Kirche oder Religionsgemeinschaft gebunden.

Art. 58 ¹Über die Teilnahme des Kindes am Religionsunterricht bestimmt der Erziehungsberechtigte. ²Kein Lehrer kann verpflichtet oder gehindert werden, Religionsunterricht zu erteilen.

stimmen inhaltlich mit denen des Grundgesetzes (nahezu) überein, bleiben aber an Präzision hinter diesen, zumal ihrer Entfaltung in der Judikatur zurück. Die Genehmigung bezieht sich nur auf die Garantie des Grundgesetzes. Daher darf die der Landesverfassung im Folgenden außen vor bleiben. Dagegen enthält das hessische Schulgesetz einige Konkretisierungen der verfassungsrechtlichen Gewährleistungen:

§ 8 Religionsunterricht und Ethikunterricht

- (1) Religion ist ordentliches Unterrichtsfach. ²Unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechts wird der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Kirchen oder Religionsgemeinschaften erteilt. ³Die Kirchen oder Religionsgemeinschaften können sich durch Beauftragte vergewissern, dass der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen ihres Bekenntnisses erteilt wird.
- (2) Keine Lehrerin und kein Lehrer kann verpflichtet oder, die Befähigung vorausgesetzt, gehindert werden, Religionsunterricht zu erteilen.
- (3) Eine Abmeldung vom Religionsunterricht ist möglich. ²Hier entscheiden die Eltern, nach Vollendung des 14. Lebensjahres die Schülerinnen und Schüler.

Doch die schulgesetzlichen Bestimmungen beziehen sich nur auf den Religionsunterricht im allgemeinen. Sie enthalten keine spezifischen Regelungen für die Einführung eines islamischen Religionsunterrichts, wie ihn das Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vorsieht.⁵² Die spezifischen Regelungen erfolgen auf der Ebene der Exekutive, und zwar im wesentlichen durch Einführungsbescheid des Hessischen Kultusministeriums.

2. Das Kondominium Staat – Religionsgemeinschaft

Im Religionsunterricht wirken zwei wesensverschiedene Partner zusammen, der säkulare Staat, dem die Wahrheit der Religion kein Thema ist, wohl aber die soziale Realität der Religion, und die Religionsgemeinschaft, die sich zu einer bestimmten Religion bekennt und diese Religion ausübt, ihrerseits aber an der staatlichen Schulhoheit nicht teilhat. Die Partner ergänzen einander: Der Staat öffnet sein Schulwesen der Religionsgemeinschaft, das ihr sonst verschlossen wäre, und diese bringt ihre religiösen Grundsätze ein, die in ihrer Authentizität und ihrem Wahrheitsanspruch dort sonst keinen Raum fänden.

Der Staat nimmt den Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach in sein Unterrichtsprogramm auf und prästiert ihn über seine Lehrkräfte und seine Sachmittel. Er gewährleistet die organisatorischen Standards, die auch sonst für den Unterricht der öffentlichen Schulen gelten. Doch der Inhalt dieses „ordentlichen Lehrfachs“ wird von den Religionsgemeinschaften bestimmt. Das Grundgesetz gewährleistet, wie zuvor bereits die Weimarer Reichsverfassung, Religionsunterricht in „konfessioneller Positivität und Gebundenheit“.⁵³ Der Unterricht kann und soll sich mit der Glaubens- und Sittenlehre der jeweiligen Konfession identifizieren. „Er ist keine überkonfessionelle vergleichende Betrachtung religiöser Lehren, nicht bloße Morallehre, Sittenunterricht, historisierende und relativierende

⁵² § 132 a Schulgesetz NRW v. 15.2.2005.

⁵³ Zitat: *Gerhard Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919,

¹⁴1933, Art. 149 Anm. 4 (S. 691).

Religionskunde, Religions- oder Bibelgeschichte. Sein Gegenstand ist vielmehr der Bekenntnisinhalt, nämlich die Glaubenssätze der jeweiligen Religionsgemeinschaft. Diese als bestehende Wahrheiten zu vermitteln ist seine Aufgabe.“⁵⁴ Doch wenn der Religionsunterricht in der staatlichen Schule auch auf eine bestimmte Glaubenswahrheit ausgerichtet ist, so macht sich der Schulträger Staat diese nicht zu eigen. Er gibt und verantwortet die schulische Form, nicht aber den religiösen Inhalt. Dieser ist allein Sache der Religionsgemeinschaft. Der Staat wahrt also seine religiöse Neutralität und hält die Grenzen seiner Wirksamkeit ein, die ihm seit Anbruch der Neuzeit gesteckt sind: daß er sich nur innerweltlichen Aufgaben praktischer Natur widmen darf und es ihm versagt ist, sich mit Religion und Weltanschauung zu identifizieren.⁵⁵ Der Verfassungsstaat ist weder gläubig noch ungläubig. Er ist noch nicht einmal skeptisch. Vielmehr ist die Wahrheit der Religion für ihn kein Thema, wohl aber die Realität der Religion in der Gesellschaft.

Die Trennung von Staat und Religion wird in der Verfassungsgarantie des Religionsunterrichts modifiziert durch ein Kondominium von Staat und Religionsgemeinschaft, eine Arbeitsteilung, in der jede Seite, ohne ihre Eigenzuständigkeit und Unabhängigkeit aufzugeben, ihren besonderen Beitrag leistet und mit der anderen zusammenwirkt. Das Prinzip der Trennung erfährt hier eine Ausnahme. Doch die Ausnahme bricht nicht das Prinzip. Vielmehr bringt sie das religionsverfassungsrechtliche Grundverhältnis besonders deutlich zur Geltung: als Unabhängigkeit, die sich in Zuwendung und Zusammenarbeit bewährt. Die Trennung folgt nicht feindseligen Beweggründen. Der Staat führt sie nicht puristisch durch, und er grenzt die Religionsgemeinschaften nicht aus dem öffentlichen Leben

⁵⁴ BVerfGE 74, 244 (252).

⁵⁵ Dazu *Herbert Krüger*, Allgemeine Staatslehre, ¹1964, S. 32 ff., 178 ff.; *Klaus Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 1972, S. 236 ff.; *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Zum Verhältnis von Kirche und moderner Welt, in: Reinhard Kosellek (Hg.), Studien zum Beginn der modernen Welt, 1977, S. 154 (159 ff.); *Martin Heckel*, Säkularisierung (1980), in: ders., Gesammelte Schriften, Bd. II, 1989, S. 773 ff.; *Josef Isensee*, Staatsaufgaben, in: ders./Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (= HStR), Bd. IV, ³2006, § 73 Rn. 60 ff.; *Bardo Fassbender*, Wissen als Grundlage staatlichen Handelns, ebd., § 76 Rn. 17 ff.; *Christian Hillgruber*, Staat und Religion, 2007, S. 47 ff.; *Stefan Mückl*, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: HStR VII, ³2009, § 159 Rn. 61 ff.

aus. Laikale Berührungsangst ist ihm fremd. Im Gegenteil: er ist bereit zur Kooperation, soweit diese den Belangen seiner Bürger dienlich ist.⁵⁶ Der unterschiedliche Auftrag beider Partner, dort immanent, hier transzendent, wird nicht eingeebnet, auch nicht die Inkongruenz der Wirkungskreise. Die beiderseitigen Interessen, mögen sie auch heterogen sein, können zu praktischer Konkordanz finden.⁵⁷

3. Die beiderseitigen Zuständigkeiten

Die unterschiedlichen Verantwortungsbereiche beider sind eng miteinander verknüpft. Doch „ungeachtet der sich daraus ergebenden Pflicht zur Kooperation und gegenseitigen Rücksichtnahme müssen die jeweiligen Zuständigkeiten streng voneinander geschieden sein“.⁵⁸ Der Staat respektiert die Selbstbestimmung der Religionsgemeinschaft in eigenen Angelegenheiten der Religion, diese akzeptiert die staatliche Schulaufsicht in den religiös indifferenten Fragen wie solchen der Organisation und der Standards des ordentlichen Lehrfachs. Freilich enthebt die noch so scharfe juristische Unterscheidung der Kompetenzen beide Seiten nicht der Notwendigkeit, ihre schulischen Maßnahmen aufeinander abzustimmen und sich zu verständigen.

Jede Seite hat ausschließliche Zuständigkeiten: die Religionsgemeinschaft in der Bestimmung und Überwachung ihrer religiösen Grundsätze, der Staat in allen Angelegenheiten des ordentlichen Lehrfachs. In Randbereichen überschneiden sich die Aufgaben und ergeben konkurrierende Zuständigkeiten, so für die Religionsgemeinschaft in der didaktischen Vermittlung ihrer Grundsätze und für den Staat Bestimmung der Bildungsstandards und Inhaltsfelder (Kerncurricula), in der Sicherung

⁵⁶ Dazu *Ulrich Scheuner*, Kirche und Staat in der neueren deutschen Entwicklung (1959), in: ders.; Rechtsgrundlagen der Beziehungen von Kirche und Staat (1962), S. 169 (184 ff.); *Schlaich* (N 55), S. 244 ff.; *Mückl* (N 55), § 159 Rn. 63 ff.

⁵⁷ *Josef Isensee*, Die Garantie der Religionsfreiheit im Grundgesetz, in: Gottfried Bitter (Hg.), Religionsunterricht hat Zukunft, 2000, S. 19 ff.

⁵⁸ BVerfGE 74, 244 (251).

der wissenschaftlichen Aufbereitung und des intellektuellen Niveaus des Unterrichtsstoffs.⁵⁹

Der Staat richtet den Religionsunterricht an öffentlichen Schulen ein, gleich, ob sie sich in staatlicher oder in kommunaler Hand befinden, auf welcher Stufe auch immer: Grund- wie Hauptschule, Gymnasium wie Berufsschule.⁶⁰ Er ist ordentliches Lehrfach.⁶¹ Die Erklärung des Religionsunterrichts zum ordentlichen Lehrfach in Art. 7 Abs. 3 S. 1 GG stellt klar, daß seine Erteilung staatliche Aufgabe und Angelegenheit ist; er ist staatlichem Schulrecht und staatlicher Schulaufsicht unterworfen.⁶² Darin steht er den anderen Lehrfächern des betreffenden Schulzweiges und der betreffenden Jahrgangsstufe gleich, so in seiner Versetzungserheblichkeit, der Stellung wie der Ausbildung der Lehrer. Der Staat behandelt ihn, soweit sich nicht die staatskirchenrechtliche Besonderheit auswirkt, ebenso wie den Geschichts- oder Physikunterricht. Er erbringt ihn als integralen Bestandteil des Unterrichtsprogramms über sein Lehrpersonal und finanziert ihn aus seinem Haushalt. Der Religionsunterricht nimmt teil an der allgemeinen Entwicklung des Schulwesens. Es gilt eine Art Meistbegünstigungsklausel, daß er von den Vorteilen, die anderen Fächern zugute kommen, nicht ausgeschlossen werden darf. Der Religionsunterricht wird als Pflichtfach eingerichtet und darf nicht zum Wahlfach im Sinne der allgemeinen schulrechtlichen Terminologie abgestuft werden. Der Umstand, daß ein

⁵⁹ *Max-Emanuel Geis*, in: Friauf/Höfling (Hg.) Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand 2004, Art. 7 Rn. 62.

⁶⁰ *Christoph Link*, Religionsunterricht, in: Joseph Listl/Dietrich Pirson (Hg.), Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Bd., 2. Aufl. 1995, S. 439 (465f.).

⁶¹ Zu den praktischen Konsequenzen der Garantie als ordentlichem Lehrfach: *Wilhelm Rees*, Der Religionsunterricht und die katechetische Unterweisung in der kirchlichen und staatlichen Rechtsordnung, 1968, S. 253 ff.; *Ernst Friesenhahn*, Religionsunterricht und Verfassung, in: Essener Gespräche Bd. 5 (1971), S. 67 (74 ff.); *Alexander Hollerbach*, Freiheit kirchlichen Wirkens, in: HStR VI, 1989, § 140 Rn. 35 f.; *Link* (N 60), S. 459 ff.; *Janbernd Oebbecke*, Reichweite und Voraussetzungen der grundgesetzlichen Garantie des Religionsunterrichts, in: DVBl 1996, S. 336 (337 ff.); *Stefan Mückl*, Staatskirchenrechtliche Regelungen zum Religionsunterricht, in: AöR 122 (1997), S. 513 (523 ff.); *Hartmut Maurer*, Die verfassungsrechtliche Grundlage des Religionsunterrichts, in: FS für Hans F. Zacher, 1998, S. 577 ff. – Die Perspektive des kanonischen Rechts: *Joseph Listl*, Der Religionsunterricht, in: ders./Hubert Müller/Heribert Schmitz (Hg.), Handbuch des katholischen Kirchenrechts, 1983, S. 590 ff.

⁶² BVerfGE 74, 244 (251).

Recht auf Abmeldung besteht, ändert daran nichts.⁶³ Dem Charakter des Pflichtfaches gemäß bedarf es nicht der positiven Anmeldung zum Religionsunterricht für die Schüler, die der betreffenden Religionsgemeinschaft angehören.

Der Religionsunterricht fügt sich in die Regeln der äußeren Schulordnung. Die Schuldisziplin gilt unverkürzt. Er hat den allgemeinen Anforderungen an das intellektuelle wie an das pädagogische Niveau zu genügen. Das gilt gleichermaßen auf seiten der Lehrer wie auf seiten der Schüler. Es gibt keinen intellektuellen Rabatt aus religiösen Erwägungen. Der Religionsunterricht ist keine missionarische und keine karitative Veranstaltung. Vielmehr dient er der Vermittlung von Wissen und Können, wie es dem Auftrag der Schule entspricht. Die religiöse Erziehung vermag so wenig wie schulische Erziehung sonst die fachliche Qualität zu ersetzen und fachliche Ansprüche zurückzudrängen. Der Religionsgemeinschaft kommt es zu, die Form, die der Staat bereitstellt, mit Substanz zu füllen und ihre Glaubenslehre in den Unterricht der öffentlichen Schule einzubringen. Sie bestimmt damit den Inhalt des Unterrichts. Der religiös neutrale Staat nimmt die Glaubenslehren hin, wie die jeweiligen Religionsgemeinschaften sie darstellen, und rührt sie in ihrem religiösen Anspruch nicht an. Die Übereinstimmung mit ihrer Lehre ist nur gewährleistet, wenn sie mitentscheidet, über die Bestellung der Lehrer, über die Auswahl der Lehrmittel und die Zulassung der Schulbücher.⁶⁴ Sie kann sich den Unterricht nur zurechnen lassen, wenn sie Rechte zur Einsicht (Visitation, Inspektion) und zur Beanstandung hat. Darin liegt keine eigenständige geistliche Schulaufsicht. Denn die Religionsgemeinschaft wirkt nicht

⁶³ BVerfGE 74, 244 (251 f.); BVerwGE 123, 49 (71); *Bernd Jean d'Heur/ Stefan Koriath*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, 2000, S. 214.

⁶⁴ Die kirchlichen Befugnisse sind typisches Thema der Konkordate. Repräsentativ ist die Regelung im Vertrag zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Land Mecklenburg-Vorpommern von 1998: „Die Kirche wird an der Erarbeitung der Rahmenrichtlinien und Lehrpläne, an der Auswahl der Lehrmittel und der Zulassung der Lernmittel beteiligt. Ihre Zustimmung ist erforderlich, soweit der Inhalt des Religionsunterrichts einschließlich seiner Didaktik berührt wird“ (Art. 4 Abs. 2 S. 3 und 4).

unmittelbar auf Schule, Lehrer und Unterricht ein. Abhilfe leistet der Staat, dem die Schulaufsicht ausschließlich zusteht.⁶⁵

Die Kompetenzen der Religionsgemeinschaft beziehen sich allein auf die inhaltliche Seite des Unterrichts. Dazu gehört aber nicht nur das Was, sondern auch das Wie, nicht nur der Stoff des Unterrichts, sondern auch seine didaktische Aufbereitung und Vermittlung. In der Theorie mag sich der inhaltliche Aspekt der Religionspädagogik als Sache der Religionsgemeinschaft vom Aspekt des Niveaus als Sache des Staates unterscheiden, in der Praxis gehören sie untrennbar zusammen, so daß Religionsgemeinschaft und Staat gemeinsame pädagogische Verantwortung tragen.⁶⁶ Die staatliche Dienstaufsicht wird nicht dadurch verkürzt, daß auch die Religionsgemeinschaft über Ingerenzrechte verfügt: Bestimmung des Inhalts, Erteilung und Widerruf der geistlichen Sendung, Visitation. Doch diese Rechte richten sich an den Staat als Träger der Schulaufsicht, nicht aber unmittelbar an den Lehrer oder den Schüler.

Die Religionsgemeinschaft muß Einfluß auf den Religionslehrer nehmen, der in ihrem Namen Glaubenslehren vermittelt. Nur sie kann über die Authentizität ihrer Lehre befinden und den Auftrag zur Verkündigung erteilen. Daher bedarf die Bestellung eines Religionslehrers ihrer Zustimmung. Sie erteilt das Mandat, den Glauben zu verkünden (*missio canonica* im katholischen, *vocatio* im evangelischen Bereich, im muslimischen *Idschaza*). Der Lehrer hat in seinen Auffassungen wie in seinem Lebenswandel die Gewähr dafür zu bieten, daß der Unterricht mit der Religionsgemeinschaft übereinstimmt. Wenn diese Gewähr entfällt, kann diese sich von ihm lösen und dafür sorgen, daß Person und Tätigkeit des Lehrers ihr nicht mehr zugerechnet werden. Deshalb hat sie das Recht, die *missio* (*vocatio*, *Idschaza*) zu widerrufen. Erteilung und Widerruf der geistlichen Sendung sind eine Angelegenheit der Religionsgemeinschaft,

⁶⁵ *Stefan Mückl*, Freiheit kirchlichen Wirkens, in: HStR VII, ³2009, § 161 Rn. 33.

⁶⁶ BVerfGE 74, 244 (252); *Geis* (N 59), Ar. 7 Rn. 62.

über die ausschließlich sie bestimmt (Art. 137 Abs. 3 WRV i. V. m. Art. 140 GG). Dem Staat kommt es nicht zu, die Bekenntniskonformität des Religionslehrers und seines Unterrichts zu beurteilen und die Entscheidung der Religionsgemeinschaft zu kontrollieren oder zu korrigieren.⁶⁷

4. Der Vorbehalt der Schulaufsicht

a) „... unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechts“

Die Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften steht unter dem Vorbehalt „unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechts“ (Art. 7 Abs. 3 S. 2 GG). Mit denselben Worten beschreibt die Hessische Verfassung den Vorbehalt für die Bindung des Religionslehrers an die Lehren und die Ordnungen seiner Kirche oder Religionsgemeinschaft (Art. 57 Abs. 1 S. 2). Beide Verfassungstexte greifen auf den allgemeinen Grundsatz zurück, daß das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates steht (Art. 7 Abs. 1 GG), bzw. in hessischer Version, daß das Schulwesen Sache des Staates ist (Art. 56 Abs. 1 S. 2 HessVerf). Damit wird der staatliche Charakter des Religionsunterrichts und die staatliche Verantwortung für das ordentliche Lehrfach hervorgehoben, ungeachtet der Teilkompetenzen der Religionsgemeinschaft. Der staatlichen korrespondiert keine geistliche Schulaufsicht.⁶⁸

Die Schulaufsicht verkörpert die Gewährleistungsverantwortung des Staates für ein funktionierendes, leistungsfähiges, an den freiheitlich-demokratischen Grundwertungen ausgerichtetes Schulsystem,⁶⁹ mit den Worten Martin Heckels: „für das *Kulturniveau* und die *Intendanturfunktionen* des Religionsunterrichts als eines echten in die staatliche Schule eingefügten Unterrichts.“⁷⁰ Dieses dient seinem Bildungs-

⁶⁷ Neuere konkordatsrechtliche Regelungen: Art. 3 Abs. 3 Vertrag Sachsens und Art. 4 Abs. 3 Vertrag Mecklenburg-Vorpommerns. – Zur kirchenrechtlichen Seite der *missio canonica*: *Listl* (N 61), S. 604 f.; *Link* (60), S. 491 ff.

⁶⁸ *Geis* (N 59), Art. 7 Rn. 63. Differenzierend *Link* (N 60), S. 497 ff.

⁶⁹ *Matthias Jestaedt*, Schule und außerschulische Erziehung, in: *HStR* VII, ³2009, § 156 Rn. 40.

⁷⁰ *Martin Heckel*, Neue Formen des Religionsunterrichts? (2007), in: ders., *Gesammelte Schriften* Bd. VI, 2013, S. 379 (397).

und Sicherstellungsauftrag und letztlich auch seinem Integrationsauftrag.⁷¹ Das Bundesverwaltungsgericht bestimmt die Schulaufsicht als „die Gesamtheit der staatlichen Befugnisse zur Organisation, Planung, Leitung und Beaufsichtigung des Schulwesens“.⁷² In diesem weiten Verständnis bezieht sich die Schulaufsicht auf das „gesamte“, das öffentliche wie das private Schulwesen.

Die Gestaltungsmacht und die Befugnisse des Staates erweitern sich in den öffentlichen Schulen. Nach dem Hessischen Schulgesetz umfaßt die Schulaufsicht insbesondere die Fachaufsicht, die Dienstaufsicht über das Lehrpersonal und die Rechtsaufsicht über die Verwaltung und Unterhaltung durch die Schulträger (§ 92 Abs. 3, § 93 HSchG). Der Umstand, daß Schulträger im wesentlichen kommunale Gebietskörperschaften sind,⁷³ spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle, weil es hier um die inneren, die pädagogischen Angelegenheiten der Schule geht, während die kommunalen Schulträger nur für die hier nicht relevanten äußeren, zumal die baulichen und die finanziellen Angelegenheiten zuständig sind.⁷⁴ In dieser erweiterten Form bringt sich die Schulaufsicht gegenüber dem Einfluß der Religionsgemeinschaft zur Geltung. Sie bezieht sich auf die Ausübung der Entscheidungs- und Mitwirkungsbefugnisse, und sie wacht über die Einhaltung der rechtlichen Grenzen.⁷⁵ Im Fall DITIB-Hessen weist die Kultusministerin der staatlichen Schulaufsicht die Aufgabe zu, „die dauerhafte Einhaltung der Voraussetzungen nach Art. 7 Abs. 3 GG sowie die ansonsten ordnungsgemäße Erteilung des Religionsunterrichts sicherzustellen“. Doch die Schulaufsicht hat ihrerseits ihre rechtlichen Grenzen, nicht zuletzt die ihrer thematischen Reichweite.

⁷¹ *Jestaedt* (N 69), § 156 Rn. 46 ff.

⁷² BVerwGE 6, 101 (104); 18, 38 (39); 47, 201 (204), B v. 13.3.1973 –VII B 107.71 –, juris. Ebenso BVerfGE 26, 228 (238); 47, 46 (80). Vgl. auch *Link* (N 60), S. 497 ff.; *Jestaedt* (N 69), § 156 Rn. 41 ff.; *Peter Badura*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand 2015, Art. 7 Rn. 49; *Arnd Uhle*, in: Epping/Hillgruber (Hg.), BeckOK Grundgesetz, Stand 2017, Art. 7 Rn. 12.

⁷³ §§ 137 f. HSchG.

⁷⁴ Dazu *Badura* (N 72), Art. 7 Rn. 51.

⁷⁵ Dazu *Badura* (N 72), Art. 7 Rn. 51.

Der Schulaufsicht obliegt der Schutz der Schüler vor illegitimen, mißbräuchlichen Einwirkungen der Religionslehrer und der Religionsgemeinschaft, vergleichbar dem Wächteramt des Staates über die Ausübung des elterlichen Erziehungsrechts zum Schutz der Kinder.⁷⁶ Diese Schutzpflicht erübrigt sich nicht dadurch, daß die Schüler sich durch Abmeldung vom Unterricht in Sicherheit bringen könnten. Für den Hessischen Verwaltungsgerichtshof ist der Schutz der Schulkinder vor der Beeinflussung durch Religionsgemeinschaften, die in Bezug auf die Einhaltung tragender Verfassungsprinzipien Bedenken begegnen (im konkreten Fall: dem Islamischen Arbeitskreis Hessen, dem auch DITIB-Hessen angehörte), „ein so hohes Gut, daß dem Staat die Zusammenarbeit gar nicht erst angesonnen werden kann.“⁷⁷

b) Schulaufsicht – keine Religionsaufsicht

Die Schulaufsicht, die der staatlichen Behörde obliegt, bezieht sich auf den Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach. Ihr unterliegen die äußere Ordnung des Schulwesens sowie die intellektuellen und pädagogischen Standards, wie sie für andere Fächer auch gelten. Dagegen bezieht sich die Schulaufsicht nicht auf den Inhalt der Religion und ihren Wahrheitsanspruch. Sie bedeutet keine Religionsaufsicht. In ihr setzt sich nicht das landesherrliche Kirchenregiment fort, das die Weimarer Verfassung mit der Absage an die Staatskirche und mit der Gewähr der individuellen Religionsfreiheit wie des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgesellschaften beendet hatte.

In ihrem außerschulischen Wirken unterliegt DITIB-Hessen nur den religionsindifferenten, für alle geltenden Gesetzen des Rechtsstaats. Wenn diese polizei- oder strafrechtliche Maßnahmen oder die Beobachtung durch

⁷⁶ Zu der Spielart der grundrechtlichen Schutzpflicht im staatlichen Wächteramt nach Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG *Josef Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: HStR IX, ³2011, § 191 Rn. 217 ff.

⁷⁷ HessVGH, Urt. v. 14.9.2055 – UE 2223/04 – iuris, Rn. 98. Ebenso BVerwGE 123, 49 (74).

den Verfassungsschutz auslösen sollten, so ginge es um den Schutz von Staat und Recht. Mit der Schulaufsicht hätten die Maßnahmen nichts zu tun. Das heißt aber nicht, daß der Status der Religionsgemeinschaft nach Art. 7 Abs. 3 GG nicht von ihrem Verhalten außerhalb des Religionsunterrichts berührt werden könnte, wenn etwa außerschulische Vorkommnisse wie die Spionagetätigkeit von Imamen in Moscheen Zweifel an der Staatsunabhängigkeit und Rechtstreue weckten.⁷⁸

5. Der Letztentscheid

Zu den klassischen Themen des Staatskirchenrechts gehört die Frage, wer von den ungleichen Partnern im Streitfall entscheidet, was Religion oder Religionsgemeinschaft im Verfassungssinne bedeutet. Die Probleme verschärfen sich im Verhältnis zum Islam, dem nicht nur wesentliche Inhalte einer liberalen Verfassung, sondern auch deren Begriffe von Haus aus nicht vertraut sind. Das Problem würde auf einfachem Wege gelöst, wenn es allein auf das Selbstverständnis derer ankäme, die ihren Glauben und ihr Tun für religiös halten und sich selbst zu einer Religionsgemeinschaft ausrufen. Diese Lösung wird im Schrifttum und ansatzweise auch in der Judikatur vertreten. Zur Religionsfreiheit gehört, so heißt es, daß jedermann selbst bestimme, was für ihn Religion sei. Die Begriffe der Verfassung seien nach dem Selbstverständnis der jeweils Handelnden auszulegen. Auf dieser Linie bewegt sich der Versuch, dem türkischen Dachverband DITIB und anderen islamischen Dachverbänden die Qualität der Religionsgemeinschaft zuzusprechen und den Einwand auszuräumen, daß sie ihre Identität nicht auf ein religiöses Bekenntnis, sondern auf Sprache, nationale Herkunft und politische Interessen zurückführten.⁷⁹ Die grundsätzliche dogmatische Begründung geht dahin, dem Staat sei es seiner säkularen Natur nach verwehrt, religiöse Vorgänge

⁷⁸ S. u. VI., 2.

⁷⁹ Repräsentativ *Belzir Altaş*, Status quo der islamischen Dachverbände, in: Materialdienst der EZW 7/2017, S. 262 (264 ff.).

zu qualifizieren und religiöse Begriffe auszulegen. Für ihn gelte kraft seiner religiösen Neutralität ein Definitionsverbot.⁸⁰

Das Gegenteil ist jedoch der Fall. Gerade wegen seiner Neutralität darf der Staat die Definition der Begriffe und Normen seiner Verfassung nicht den Individuen, den Gruppen und Verbänden überlassen. Was er nicht definieren kann, das kann er auch nicht gewährleisten. Er beurteilt nicht die Wahrheit der Religionslehre, sondern das richtige Verständnis der staatlichen Verfassung. Es geht nicht um Religion im Sinne der Theologie oder der Religionswissenschaft, sondern um Religion im Sinne der grundgesetzlichen Garantie. So paradox es zunächst klingen mag: der verfassungsrechtliche Begriff von Religion ist nicht religiös, sondern säkular, nämlich Tatbestandsmerkmal einer im staatlichen Recht begründeten Garantie. Dieser Begriff von Religion und Religionsgemeinschaft hat formalen Charakter: ein Passepartout, das der jeweilig Handelnde mit Inhalt füllt. Über Inhalt und Reichweite der Garantie mag sich jedermann in eigener oder fremder Sache seine Meinung bilden. Das Selbstverständnis kann Auslegungshilfe leisten,⁸¹ doch im Konfliktfall entscheidet der Staat. Er hat um der Rechts- und Friedenseinheit des Gemeinwesens willen das letzte Wort in der Interpretation der Begriffe und Normen seiner Verfassung, die diese Einheit ausformuliert.⁸² Für das Bundesverfassungsgericht sind grundsätzlich die Vorstellungen der Religionsgemeinschaften über Inhalt und Ziel der Lehrveranstaltung maßgeblich. „Ändert sich deren Verständnis vom Religionsunterricht, muß der religiös neutrale Staat dies hinnehmen. Er ist jedoch nicht verpflichtet, jede denkbare Definition der Religionsgemeinschaften als verbindlich

⁸⁰ In diesem Sinne *Axel Isak*, Das Selbstverständnis der Kirchen und Religionsgemeinschaften und seine Bedeutung für die Auslegung des staatlichen Rechts, 1994, S. 112 ff., 169 ff., 195 ff., 312 (kritische Rezension: *Josef Isensee*, in: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht 43 [1998], S. 133 ff.); *Martin Morlok*, Selbstverständnis als Rechtskriterium, 1993, S. 227 ff., 309 ff., 331 ff. (zum Religionsunterricht S. 49 ff., 277), jeweils mit Nachw.

⁸¹ *Isensee* (N 76), § 191 Rn. 75.

⁸² *Josef Isensee*, Wer definiert die Freiheitsrechte?, 1980; *Stefan Muckel*, Religiöse Freiheit und staatliche Letztentscheidung, 1997, S. 61 ff. et passim.

anzuerkennen. Die Grenze ist durch den Verfassungsbegriff ‚Religionsunterricht‘ gezogen.“⁸³

III. Der Status von DITIB-Hessen und die Voraussetzungen des Religionsunterrichts

1. Vorgaben der Verfassung

Die Weimarer Reichsverfassung, die in Art. 149 Abs. 1 wesentliche Züge der grundgesetzlichen Gewährleistung in Art. 7 Abs. 3 GG vorwegnimmt, spricht von der „Religionsgesellschaft“, wie es ihrem Wortgebrauch in den sonstigen Staatskirchenartikeln entspricht, von denen die meisten über die Verweisung des Art. 140 GG textidentische Bestandteile des Grundgesetzes geworden sind. Wenn das Grundgesetz in Art. 7 Abs. 3 dagegen von „Religionsgemeinschaften“ spricht, so entspricht das einem anderen Sprachstil, doch ändert das nichts in der Sache.⁸⁴ Die Wahl des Wortes „Religionsgemeinschaft“ (wie zuvor „Religionsgesellschaft“) zeigt, daß sich die Verfassungsgarantie nicht auf die Kirchen beschränkt und daß sie neuen Verbänden, christlichen wie nichtchristlichen, offensteht.

Das Verständnis der „Religionsgemeinschaft“ folgt der Definition, die Gerhard Anschütz für die „Religionsgesellschaft“ gefunden hat: als „ein die Angehörigen eines und desselben Glaubensbekenntnisses – oder mehrerer verwandter Glaubensbekenntnisse (unierte evangelische Landeskirchen!) – für ein Gebiet (ein Land, Teile eines Landes, mehrere Länder, das Reichsgebiet) zusammenfassender Verband zu allseitiger Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben“.⁸⁵ Dagegen gehen

⁸³ BVerfGE 74, 244 (252). Analog BVerwGE 123, 49 (54).

⁸⁴ Der Wechsel des Ausdrucks zeigt einen kirchenfreundlicheren Stil an, bringt aber keine inhaltliche Änderung. Vgl. *Gerhard Robbers*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, ⁶2010, Art. 7 Rn. 149.

⁸⁵ *Anschütz* (N 53), Die Verfassung des Deutschen Reichs, ¹⁴1933, Art. 137 Anm. 2. – Fortschreibung für Art. 7 Abs. 3 GG: *Badura* (N 72), Art. 7 Rn. 88. Entsprechend zu den staatskirchenrechtlichen Garantien allgemein: *Peter Badura*, Das Staatskirchenrecht als Gegenstand des Verfassungsrechts, in: *HStKiR*, 1. Bd., ²1994, S. 211 (225 ff.); *Konrad Hesse*, Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften, ebd., S. 521 (534 f.).

die Erfordernisse des „gemeinsamen Bekenntnisses“ und der „allseitigen Erfüllung“ den religiösen Vereinen ab, die dem Grundrecht der allgemeinen Vereinsfreiheit zugeordnet werden.⁸⁶

Der Grund-Status der Religionsgemeinschaft ist relativ anspruchslos. Er bildet die Grundlage der Selbstbestimmung (Art. 137 Abs. 3 WRV i.V.m. Art. 140 GG) und bietet dieser weiten Spielraum. Er erfordert keine kirchenanalogen Strukturen, und er beschränkt sich nicht auf Körperschaften des öffentlichen Rechts.⁸⁷ Privatrechtliche Organisationsformen genügen.

Das heißt jedoch nicht, daß jedwede Religionsgemeinschaft (Religionsgesellschaft) beanspruchen könnte, daß ein Religionsunterricht nach ihrer Fassung eingerichtet werde. Vielmehr bedarf es dazu spezifischer Voraussetzungen. Diese besonderen Voraussetzungen des Religionsunterrichts werden nicht ausdrücklich in Art. 7 Abs. 3 GG angeführt. Sie erschließen sich aber aus dem Kontext der institutionellen Garantie: den Bedingungen eines ordentlichen Lehrfachs in der Staatsschule, der Fähigkeit und Bereitschaft, mit dem Staat als Schulträger zu kooperieren, aber auch die religiöse Qualität der Unterrichtsgrundsätze (religiös im formalen Sinn des säkularen Rechts) und die Legitimation, eine religiöse Gruppe von Schülern und Eltern zu vertreten. Daraus werden zahlreiche konkrete Forderungen an die Religionsgemeinschaft abgeleitet, Forderungen an ihr intellektuelles Niveau, an ihre organisatorische Konsistenz, an ihre Verfaßtheit, Mächtigkeit, Unabhängigkeit, Gewähr der Dauer, Mitgliederstruktur, Rechtsfähigkeit, Rechtstreue und manches mehr.⁸⁸

⁸⁶ *Anschütz* (N 53), Art. 124 Anm. 4; Art. 137 Anm. 2. – Konsequenz für den islamischen Religionsunterricht *Robbers*, Rechtsgutachten (N 6), S. 26.

⁸⁷ BVerwGE 123, 49 (70); *Link* (N 67), S. 500; *Mückl* (N 65), § 161 Rn. 36.

⁸⁸ Exemplarisch *Link* (N 87), S. 500; *Mückl* (N 65), § 161 Rn. 36.

Diese spezifischen Voraussetzungen werden im Schrifttum als Merkmale des Begriffs der Religionsgemeinschaft behandelt.⁸⁹ Träfe das zu, so würde mit dem Wegfall einer der Voraussetzungen überhaupt der Status als Religionsgemeinschaft entfallen, mit ihm der Anknüpfungspunkt anderer Verfassungsgarantien. Doch in Wahrheit entfällt nur die Offerte des Religionsunterrichts. Es muß also zwischen dem Status der Religionsgemeinschaft und der Erfüllung von Voraussetzungen unterschieden werden, die hinzukommen müssen, damit sie als Partner eines staatlichen Religionsunterrichts in Betracht kommen.

2. Probleme eines bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterrichts

Das „Kooperationsangebot des Grundgesetzes“⁹⁰ gilt auch dem Islam. Gleichwohl stößt ein islamischer Religionsunterricht auf besondere Schwierigkeiten, wie sie für den der heimischen christlichen Kirchen nicht bestehen. Der Verfassungsstaat baut bei den prototypischen, den christlichen Religionsgemeinschaften auf die – wenigstens – prinzipielle Kompatibilität ihrer Agenden, weil er seinerseits auf dem durch das Christentum geprägten Kulturboden gewachsen ist. Dagegen sind dem „muslimischen Kulturimport“⁹¹ von seiner Herkunft her Recht und Kultur Deutschlands fremd. Fremd sind ihm auch die Eigenschaften, die das Grundgesetz bei einer Religionsgemeinschaft voraussetzt, damit der Staat sie als Partner eines kondominialen ordentlichen Schulfachs akzeptieren kann: feste, dauerhafte Organisation,⁹² klare Mitgliedszugehörigkeit, Eigenständigkeit gegenüber dem Staat, damit verbunden Erwartungen an die

⁸⁹ *Link* (N 87), S. 500 ff.; *Robbers*, Rechtsgutachten (N 6), S. 11 ff. Dagegen differenziert *Badura* zwischen Status und Voraussetzungen (N 85), Art. 7 Rn. 89.

⁹⁰ BVerwGE 123, 49 (53).

⁹¹ *Christian Hillgruber*, Der deutsche Kulturstaat und der muslimische Kulturimport, in: JZ 1999, S. 538 ff.

⁹² *Loschelder, Wolfgang*, Der Islam und die religionsrechtliche Ordnung des Grundgesetzes, in: *Essener Gespräche* (1986), S. 149 (162 ff.; 170 ff.); *Janbernd Oebbecke*, Die rechtliche Ordnung des islamischen Religionsunterrichts in Deutschland, in: *Essener Gespräche* 49 (2016), S. 153 f.; *Stefan Koriath*, Der Auftrag des Religionsunterrichts nach Art. 7 Abs. 3 GG, ebd., S. 9; *Christian Starck*, Staatsverträge des Landes Niedersachsen mit Muslimverbänden, in: *NdsVB1* 2016, S. 353 f.

Annahme der Lebensbedingungen einer offenen, pluralistischen Gesellschaft und eines säkularen, freiheitlichen politischen Systems. Was der Islam nicht von Haus aus in die deutsche Gesellschaft einbringt, muß er unter ihren Bedingungen erst erwerben, sich aneignen oder notfalls kompensieren. Voraussetzungen des Kondominiums, die bei den traditionellen Partnern fraglos vorhanden sind, werden hier vermißt, so daß sie erstmals juristisch ausbuchstabiert werden müssen. Die Kirchen partizipieren am Religionsunterricht, *weil* sie Religionsgemeinschaften sind, DITIB-Hessen aber hat sich gebildet, *damit* sie daran teilhaben kann. Dort ist der Status fraglos gegeben, hier muß er sich erst erweisen. Der Staat behandelt den Landesverband DITIB nicht darum als Partner eines Religionsunterrichts, weil er ihn als Religionsgemeinschaft vorgefunden hat, sondern weil er aus integrationspolitischen Gründen gewollt hat,⁹³ daß er sich zu einer solchen entwickeln werde, und daß er, um Anerkennung, Einfluß und Gleichstellung mit den Kirchen zu gewinnen, sich bemüht, den Erwartungen zu entsprechen.

Der Staat bietet seine Partnerschaft nicht nur den Kirchen und kirchenanalogen Einrichtungen an. Er insistiert auch nicht auf dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts.⁹⁴ Vielmehr stellt er den Religionsgemeinschaften die Entscheidung anheim anheim, wie sie sich organisieren: zentralistisch oder dezentralistisch, demokratisch oder hierokratisch, national oder übernational. Die Organisation ist Sache ihrer verfassungsrechtlich garantierten Selbstbestimmung, die nicht dem Urteil des Staates unterliegt (Art. 137 Abs. 3 S. 1 WRV i.V.m. Art. 140 GG).⁹⁵ Dennoch bedarf die Religionsgemeinschaft eines Mindestmaßes organisatorischer Konsistenz und Dauer, um die Aufgaben zu erfüllen,

⁹³ Ablehnung der Instrumentalisierung des islamischen Religionsunterrichts für die Integrationspolitik, statt dessen Förderung religiöser Identitätsbildung: *Ismail H. Yavuzcan*, Muslimische Erwartungen an einen Religionsunterricht in Deutschland und ihre religionspädagogische Umsetzung, ebd., S. 136 (146, 149). Dagegen affirmativ zum Integrationszweck *Oebbecke* (N 92), S. 176 (s. I, 2).

⁹⁴ *Mückl* (N 65), § 161 Rn. 36.

⁹⁵ *Mückl* (N 55), § 159 Rn. 111.

welche die Zusammenarbeit in einem ordentlichen Lehrfach der öffentlichen Schule erfordert.⁹⁶

3. Prekäre Voraussetzungen

Unter den gegebenen Umständen, daß der Islam als solcher nicht organisiert ist und daß die islamischen Gruppen in Deutschland keine kirchenanalogen Institutionen hervorgebracht haben, hat sich ein Landesverband von DITIB am ehesten als Partner eines islamischen Religionsunterrichts angeboten, weil jedenfalls der Dachverband über einen festen anstaltlichen Kern, der Landesverband selbst über mitgliedschaftliche Ressourcen in den Moscheevereinen und der Gesamtverband damit über eine gewisse Konsistenz und Handlungsfähigkeit verfügt, die er freilich nicht aus sich selbst gewinnt, sondern aus der Macht des türkischen Staates, dessen auswärtiger Verwaltungstrabant für religiöse Angelegenheiten er ist.

Ob DITIB im allgemeinen und der Landesverband Hessen im besonderen als Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 7 Abs. 3 GG überhaupt in Betracht kommen und – jedenfalls in ihrem derzeitigen Zustand – die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllen, war lange Zeit unklar und umstritten. Die Vorkehrungen, die DITIB-Hessen traf, um sich den Anforderungen des Grundgesetzes anzupassen, haben nicht alle rechtlichen Bedenken beseitigt. Doch stärker als die Bedenken war der Wille der Politik, durch ein Pilotprojekt die Integration der Muslime in die deutsche Gesellschaft zu fördern, in der Hoffnung, daß DITIB-Hessen aus freien Stücken konstruktiv an diesem erwünschten Prozeß mitwirken werde.⁹⁷

⁹⁶ BVerwGE 123, 49 (55 ff.).

⁹⁷ *Helmut Anselm*, Islam in der Schule, 2007, S. 132: die Vertreter der muslimischen Vereinigung müßten für einen Unterricht eintreten, der den Jugendlichen helfe, mit den Anforderungen von Identität und Integration zurechtzukommen.

Nahezu alle Voraussetzungen, die das Grundgesetz für die Anerkennung einer Religionsgemeinschaft und für die Einführung des Religionsunterrichts trifft, sind bei DITIB-Hessen weiterhin prekär. Drei dieser Voraussetzungen seien näher untersucht: die Rechtstreue, die Staatsunabhängigkeit und die Mitgliederstruktur.

a) Rechtstreue

Der Religionsunterricht soll den Schülern die authentische Glaubenslehre nach den Grundsätzen der Religionsgemeinschaft bieten, im Unterschied zu einer von Staats wegen „neutral“ aufbereiteten, politisch korrekten, auf integrationspolitischen Nutzen ausgerichteten Religionskunde. Doch öffnet der Staat seine Schulen dem islamischen Verband nicht, damit dieser sie zu Sprengkammern der rechtlichen Friedensordnung umfunktioniert. Vielmehr wacht er darüber, daß die als religiös ausgewiesene Lehre, über deren Wahrheit er nicht urteilt, in ihren handlungsrelevanten Folgen nicht rechtliches Unheil anrichtet. Daher besteht er auf einem Mindestmaß an praktischer Kompatibilität der Religionslehre mit seinen eigenen schulischen Erziehungszielen. Ein *Ordre-public*-Vorbehalt, der sich nicht auf den Glauben und nicht auf die Gesinnung, sondern auf das Verhalten bezieht, wird vom Bundesverfassungsgericht für den Erwerb des Körperschaftsstatus als Gebot der Rechtstreue ausformuliert⁹⁸ und vom Bundesverwaltungsgericht für die Qualifikation der Religionsgemeinschaft adaptiert.⁹⁹ Zum *ordre public* gehören die nach Art. 79 Abs. 3 GG unberührbaren Verfassungsgrundsätze, die dem Schutz des Staates anvertrauten Grundrechte Dritter sowie die Grundprinzipien des freiheitlichen Religions- und Staatskirchenrechts.¹⁰⁰ Die grundrechtliche Schutzpflicht für das Wohl der Kinder verbietet ihm, diese dem erhöhten Einfluß einer Religionsgemeinschaft auszusetzen, die ihre Befugnis zur

⁹⁸ BVerfGE 102, 370 (392 ff.).

⁹⁹ BVerwGE 123, 49 (72 ff.).

¹⁰⁰ BVerwGE 123, 49 (73).

inhaltlichen Gestaltung des Religionsunterrichts dazu nutzt, die Kinder den elementaren Verfassungsprinzipien zu entfremden.¹⁰¹

Der DITIB-Landesverband hat seine Satzung diesen Vorgaben angepaßt, und das gründlicher, als das Gebot der Rechtstreue eigentlich fordert. „Die Werte des Grundgesetzes bilden das Fundament der Verbandsarbeit“ (§ 4 Abs. 1 S. 1). DITIB bekennt sich „zur Werteordnung nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und zur Verfassung des Landes Hessen“ sowie zu prominenten ihrer Elemente, etwa Menschenwürde und Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften (§ 4 Abs. 1 S. 2). Darüber hinaus sucht die Satzung Vorurteile gegen den Islam zu widerlegen und Mißtrauen zu bannen, indem sie etwa ausdrücklich die Gleichberechtigung der Geschlechter anerkennt, Geschlechterbenachteiligung ablehnt und die Teilnahme der Frauen am Vereinsleben fördert (§ 4 Abs. 2). Mit diesen Grundsätzen harmonieren laut Satzung die Grundsätze des Islam, Gerechtigkeit, Güte, Anständigkeit und andere Tugenden. „Der Islam negiert jegliche Art von Bosheit und Ungerechtigkeit, jede Art von Terror, Gewalt und Aufruf zur Gewalt“ (§ 4 Abs. 3). Die Satzung zeigt keine Widersprüche der religiösen und der politischen Kulturen. In diesen Bekenntnissen schimmert nichts auf von der genuinen Fremdheit des Islam gegenüber den liberalen Menschenrechten, insbesondere zur Religionsfreiheit und zu deren Prämisse, der Trennung der weltlichen und der geistlichen Sphäre¹⁰². Doch gerade darum kommt das Selbstbild den Erwartungen der deutschen Integrationspolitik zupaß. Das Zehn-Punkte-Programm des Landes hatte sogar ohne Scheu vor Mehrfachnennung und Begriffsverwirrung als „Grundlagen für das gemeinsame, ehren- und hauptamtliche Wirken der Gemeinschaft“ aufgeführt: „Koran und Sunna, die Konvention zum Schutze der

¹⁰¹ BVerwGE 123, 49 (73). Vgl. auch HessVGH (N 77), Rn. 98.

¹⁰² Dokument: die Kairoer Erklärung der Menschenrechte im Islam vom 05. August 1990: Menschenrechte nach Maßgabe der Sharia. – Zur islamischen Sicht der Menschenrechte: *Loschelder* (N 84), S. 149 ff., 152 ff.; *Ludger Kühnhardt*, Die Universalität der Menschenrechte, 1987, S. 174 ff.

Menschenrechte, das Grundgesetz, die Menschenrechte und die Verfassung der Bundesrepublik“. Die genannten Bestimmungen haben freilich mehr plakativ-programmatische als handlungspraktische Bedeutung. Sie halten sich auf den Höhen der großen Worte, der realitätsfernen Abstraktionen und der reinen Ideale, über den Niederungen, in denen gesellschaftliche Spannungen herrschen und Konflikte ausgetragen werden. Gleichwohl deutet sich fast unmerklich eine mögliche Antinomie an, wenn der Verband laut Satzung die Integration der Muslime in die deutsche Gesellschaft fördert, die Muslime aber „ihre Sprache, Kultur, Tradition und ihren Glauben bewahren“ sollen. Kann das eine ohne Ausgleich mit dem anderen, also ohne Einbuße des einen oder beider Ziele gelingen? „Wasch mir den Pelz, ...“? Erheblich deutlicher und pflichtenrelevant fällt der Toleranzartikel im niedersächsischen Vertragsentwurf DITIB/SCHURA aus: daß vollständige Verbindlichkeit der Gesetze bestehe, daß die Achtung des religiösen Bekenntnisses untrennbar mit der Achtung und Toleranz gegenüber anderen Religionen und Weltanschauungen einschließlich der negativen Religionsfreiheit verbunden sei und die Vertragspartner hierfür entschieden einträten und sich gegen widersprechende Anschauungen wendeten und daß es eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe sei, Vorsorge zu treffen „gegen den Mißbrauch des Islam durch den Islamismus und die Auseinandersetzung mit islamfeindlichen Äußerungen und Handlungen“.¹⁰³ Es reicht nicht aus, den Zuwanderern aus geschlossenen muslimischen Gesellschaften die liberalen Grundrechte als Berechtigungen des Einzelnen zu vermitteln; es muß auch ihre Voraussetzung angenommen werden: die Zumutungen der Freiheit des anderen auszuhalten.¹⁰⁴

Immerhin bezeugt die Satzung von DITIB-Hessen wortreich die Rechtstreue, genauer: die Treue zum deutschen Recht. Doch der Text als solcher bietet keine Garantie der Rechtstreue in der Praxis des Religionsunterrichts. Denn in erster Linie interpretiert der Landesverband

¹⁰³ Art. 2 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 Entwurf. Dazu *Christian Starck*, Staatsverträge des Landes Niedersachsen mit Muslimverbänden, in: NdsVBl 2016, S. 353 (254).

¹⁰⁴ Näher *Josef Isensee*, Integration mit Migrationshintergrund, in: JZ 2010, S. 317 (326).

selbst, was die Satzung sagt und soll. Über dem Wort des Landesverbandes steht das des Dachverbandes und über diesem das Wort der türkischen Religionsbehörde. So könnte am Ende der „Terror“, den die Satzung verwirft (§ 4 Abs. 4), die Kurden meinen, die Gülen-Anhänger, die türkische Opposition wie die politisch Mißliebigen in aller Welt.

Die Realität des Religionsunterrichts und seine pädagogischen Wirkungen hängen wesentlich von der Person des Religionslehrers ab. Dieser ist, selbst wenn er Mitglied des Landesverbandes sein sollte, nicht an die Satzung gebunden. Es wäre müßig, ihm vor der Einstellung eine besondere Erklärung abzuverlangen, sich extremistischer (islamistischer) Lehren und Handlungen zu enthalten. Diese Pflicht ergibt sich bereits aus dem geltenden Beamtenrecht, und zwar für den dienstlichen und den außerdienstlichen Bereich. Eine zusätzliche obligatorische Erklärung würde als Kränkung wirken und Proteste entfachen.

Für die Lehrer wie für den Verband steht die Probe auf die Belastbarkeit ihrer Rechtstreue noch aus. Diese würde kommen, wenn die türkische Regierung versuchen sollte, auf den Religionsunterricht, also ein Internum deutscher Staatlichkeit, einzuwirken und ihn in ihrem Sinne politisch zu instrumentalisieren. Die institutionellen Voraussetzungen stehen immerhin bereit.

b) Staatsunabhängigkeit

(aa) Absage an Staatskirchentum

Die Absage der Verfassung an eine Staatskirche (Art. 137 Abs. 1 WRV i.V.m. Art. 140 GG) vollzieht die Scheidung von Staat und Kirche „an der Wurzel.“¹⁰⁵ Sie statuiert die Säkularität des Staates und verbietet ihm, ein landesherrliches Regiment über die Religion zu errichten. Die Trennung von Staat und Religion, die verfassungsrechtlich gewährleistet wird, bedeutet

¹⁰⁵ Alexander Hollerbach, Die Kirchen unter dem Grundgesetz, in: VVDStRL 26 (1968), S. 57 (62). Vgl. auch Mückl (N 55), § 159 Rn. 61 ff.

jedoch nicht berührungsscheue Distanz, wie sie Frankreich in seiner *Laïcité* proklamiert.¹⁰⁶ Vielmehr bildet sie die Grundlage für eine legitime Zusammenarbeit der ungleichen Größen. Aber sie verwehrt dem Staat, von sich aus eine Religion nach seinen liberal-aufklärerischen Bedürfnissen zu organisieren, nicht abzuwarten, bis auf europäischem Boden ein Islam aus eigener Kraft heranwächst, der den Formen und inhaltlichen Anforderungen des Staatskirchenrechts entspricht, sondern von sich aus einen genehmen Teuto- oder Euro-Islam zu züchten. Kurz: der wohlwollende Paternalismus der Integrationspolitik läuft Gefahr, sich in einen Widerspruch zu den Prinzipien der Staatssäkularität und der Trennung von Staat und Religion zu manövrieren.¹⁰⁷ Der verfassungsrechtliche Ausschluß der Staatskirche hat aber weniger Bedeutung für DITIB als für sein deutsches Gegenüber.

Der Ausschluß der Staatskirche nach Art. 137 Abs. 1 WRV i. V. m. Art. 140 GG bezieht sich auf den deutschen, nicht auf den türkischen oder einen anderen ausländischen Staat. Das Grundgesetz bindet ohnehin nur die deutsche Staatsgewalt. Doch dieser Ausschluß deckt sich nicht mit der Staatsunabhängigkeit als Kriterium einer Religionsgemeinschaft nach Art. 7 Abs. 3 GG. Dieses Kriterium richtet sich auch und gerade gegen ausländische Staaten. Doch der deutsche Staat befindet darüber, ob und unter welchen Bedingungen ausländische Staaten auf seinem Territorium Hoheitsgewalt ausüben und in sein Schulwesen eindringen können. Die institutionelle Garantie des Art. 7 Abs. 3 GG steht fremder Staatsgewalt nicht offen. Sie verschließt sich aber nur ausländischer Staatsgewalt, nicht ausländischem Einfluß überhaupt. Nationale Abkapslung wäre unvereinbar mit der offenen Staatlichkeit Deutschlands. Der alte nationalprotestantische Affekt gegen alles Ultramontane lebt nicht wieder auf. Daher ist ihre universale, weltkirchliche Organisation kein Argument wider die katholische Kirche als Religionsgemeinschaft im Sinne des deutschen Staatskirchenrechts. Sie ist geradezu eine seiner prototypischen

¹⁰⁶ Dazu *Stefan Mückl*, *Europäisierung des Staatskirchenrechts*, 2005, S. 150 ff., 191 ff.

¹⁰⁷ *Josef Isensee*, *Kirche und Staat am Anfang des 21. Jahrhunderts*, in: *Österreichisches Archiv für recht & religion* 53 (2006), S. 21 (58 ff.). Vgl. auch *Mückl* (N 55), § 159 Rn. 66.

Erscheinungen. Das Grundgesetz maßt sich auch kein Urteil an über ein Staatskirchentum, wie es heute in England, Dänemark oder Griechenland besteht.¹⁰⁸ Dessen Merkmale, überkommene Privilegien, Personalunionen, institutionelle Verflechtungen und Rituale – heute nicht viel mehr als Traditionssymbole – hindern dort nicht, daß sich neben der Staatsreligion andere Religionen frei und furchtlos entfalten können.

Dagegen herrscht in der Türkei nicht etwa eine Form des Staatskirchentums, noch nicht einmal ein Cäsaropapismus byzantinischer Provenienz. Vielmehr besteht überhaupt kein Kirchentum, das als Objekt eines staatlichen Regiments in Betracht käme. Kirchenähnliche Strukturen sind dem Islam fremd. Er steht denn auch der türkischen Regierung nicht organisiert gegenüber. Vielmehr bildet er eine umfassende Lebensform, für deren administrative Bedürfnisse, ein Ressort der Regierung, Diyanet eben, zuständig ist, eine Regierungsbehörde also, keine Religionsgemeinschaft. Die deutsche Außenstelle von Diyanet kann nicht schon deshalb eine Religionsgemeinschaft im Sinne des deutschen Rechts sein, weil sie die Aufgaben einer türkischen Behörde wahrnimmt. Aus gutem Grund wird im Schrifttum die These vertreten, daß DITIB kein geeigneter Partner für einen Staatsvertrag mit einem deutschen Bundesland ist – und zwar im Unterschied zur Alevitischen Gemeinde in Deutschland e. V., deren Religion übrigens von der Türkei nicht anerkannt und unterdrückt wird.¹⁰⁹

Die Dezentralisierung von DITIB, ihre Satzungen und ihre überobligationsmäßigen Bekenntnisse zum deutschen Recht lassen sich deshalb nicht ohne weiteres als Ausdruck grundrechtlicher Selbstbestimmung und Unabhängigkeit von der türkischen Zentrale deuten. Sollten etwaige deutsche Ableger der dänischen Volkskirche, der anglikanischen Staatskirche oder des griechischen Patriarchats einen

¹⁰⁸ Dazu *David McClean*, Kirche und Staat im Vereinigten Königreich, in: Essener Gespräche 40 (2007), S. 13 ff.; *Theodora Antoniou*, Das Verhältnis von Staat und Kirche in Griechenland, ebd., S. 157 ff.; *Mückl* (N 106), S. 59 ff., 78 ff., 388 ff., passim.; vgl. auch *Oebbecke* (N 84), S. 161 f.

¹⁰⁹ *Starck* (N 103), S. 354.

konfessionellen Religionsunterricht wünschen, so wäre die staatskirchliche Struktur kein Hindernis, weil diese Struktur von Haus aus in eine rechtsstaatliche Ordnung eingebettet ist.¹¹⁰ Dagegen kannte die Türkei noch niemals die Neutralität des Staates, noch niemals die individuelle wie die korporative Religionsfreiheit. Einzelne rechtsstaatliche Züge, die sie seit einem Jahrhundert angenommen hat, streift sie heute ab. Unter Staatspräsident Erdogan entfernt sie sich immer weiter vom Westen und nimmt die Züge einer orientalischen Despotie an, die sich der machtdisziplinierenden Verfassungsprinzipien entledigt. Die Islamisierung der Politik wird begleitet von der Unterdrückung und der Verfolgung der christlichen Minderheiten.

Wenn sich heute DITIB-Hessen zur Religionsfreiheit, zu den Grund- und Menschenrechten überhaupt und zur liberalen Demokratie bekennt, so liegt darin nicht notwendig ein Widerspruch zur Politik des Heimatstaates. Denn es macht einen Unterschied, wie sich eine nationale Mehrheitsreligion im eigenen Land verhält und wie eine national-religiöse Minderheit in der ausländischen Diaspora, die sich den Gegebenheiten der sozialen Umwelt anpassen muß, wenn sie in ihr etwas erreichen will. Noch ist offen, ob die Anpassungsversprechen und -maßnahmen der Taktik oder der Überzeugung entstammen, ob sie die Abhängigkeit von der türkischen Regierung bestätigen oder sich aus dieser lösen.¹¹¹

(bb) Einflußkanäle der türkischen Regierung

Die Satzung des Hessischen Landesverbandes vom 5. Juni 2016 und die Ordnung zur Erteilung der Lehrerlaubnis für Lehrkräfte des Unterrichtsfachs islamische Religion in Hessen, erlassen von der Kommission des Landesverbandes, vom November 2012, treffen Regelungen, die ihrem Inhalt nach eine sachgerechte Grundlage für die

¹¹⁰ Die dänische Seemannskirche in Hamburg und die anglikanische Staatskirche haben den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts.

¹¹¹ Zum Rechtsverhalten des Diaspora-Islam *Ursula Spuler-Stegmann*, *Muslimen in Deutschland*, 1998, S. 65 ff., 216 ff.; *Matthias Rohe*, *Das islamische Recht*, 2011, S. 277 ff., 385 ff.

Kooperation bilden können.¹¹² Doch kann der Landesverband aus eigener Kompetenz nicht den Dachverband auf seine Satzung verpflichten. Der Dachverband hat übrigens von sich aus deren Text erarbeitet, und zwar ohne inhaltlichen Einfluß von seiten des Landesverbandes.¹¹³

Dieser ist institutioneller Unterbau des Dachverbandes, der wiederum institutioneller Außenposten der türkischen Religionsbehörde,¹¹⁴ die unmittelbar dem Staatspräsidenten untersteht. Die in den Moscheen des Landesverbandes tätigen Imame werden von Diyanet entsandt; deren Dienstvorgesetzter ist der Religionsattaché des Generalkonsulats. In religiösen Fragen ist Diyanet oberste Autorität für DITIB im Allgemeinen und für den Landesverband Hessen im Besonderen. DITIB ist organisatorisch, personell und finanziell von der Türkei abhängig. Drei Mitglieder des Bundesvorstandes sind türkische Staatsbeamte oder jedenfalls Inhaber türkischer Diplomaten- oder sonstiger Dienstaussweise.¹¹⁵ Daher ist DITIB insgesamt voll einbezogen in die Hierarchie, die in der türkischen Staatsspitze gipfelt. „Über diese institutionelle Verbindung ist eine politische Einflußnahme grundsätzlich möglich.“¹¹⁶ Dagegen hilft auch nicht, daß die für den Religionsunterricht geltenden „Grundsätze der Religionsgemeinschaft“ durch eine unabhängige Kommission definiert werden, der kein Amtsträger des türkischen Staates oder des Dachverbandes DITIB angehören und die auch immun sein soll gegen den Einspruch religiöser Beiräte.¹¹⁷ Wenn der Landesverband eine echte Religionsgemeinschaft wäre, so wäre der Staat schon durch das Gebot der

¹¹² Detaillierte Untersuchung der Satzung: *Rohe* (N 4), S. 40 ff. Vgl. auch *Heinrich de Wall*, Rechtsgutachten über die „Ordnung zur Erfüllung der Lehrerlaubnis ...“ (Typoskript).

¹¹³ Auskunft des Landesverbandes. *Rohe* (N 4), S. 40.

¹¹⁴ Näher *Rohe* (N 4), S. 51 ff.

¹¹⁵ Antwort der Bundesregierung vom 23.5.2017 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten *Volker Beck* et alii, in: BT-Drs. 18/12470, S. 5, 7 f.

¹¹⁶ *Rohe* (N 4), S. 17. Vgl. auch *Seufert* (N 32), S. 44 ff.

¹¹⁷ So der Ratschlag von *Heinrich de Wall* in seinem Rechtsgutachten vom 9. März 2011 im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg „über die Eigenschaft von DITIB-Landesverband Hamburg e.V.“, unveröffentlichtes Manuskript, S. 41 f.

Selbstbestimmung seines Partners gehindert, sich auf eine solche satzungsmäßige Selbstentleibung zu berufen.

Diese Feststellung ist schon deshalb unausweichlich, weil „das Politische“ kein gegenständlich abgegrenzter Lebensbereich ist, sondern ein bestimmter Aggregatzustand der Dissoziation, in den jeder Lebensbereich geraten kann.¹¹⁸ Auf der anderen Seite verkörpert der Islam das Ganze der Lebenswelt, die sich nicht in abgegrenzte Sektoren der Religion, des Politischen und des Kulturellen aufspalten läßt. Auch das „Religiöse“ läßt sich nicht streng begrifflich einhegen, am wenigsten im Islam. So kann sich der „religiöse“ Einfluß von Diyanet als politisch erweisen und der türkische Nationalismus als Glaubenseifer.

„Eine Organisation kann dann nicht als Religionsgemeinschaft im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG fungieren, wenn sie rechtlich oder tatsächlich durch einen ausländischen Staat gesteuert wird.“¹¹⁹ Diese These dürfte heute herrschende Lehre sein. Dennoch zögert die Lehre, daraus unmittelbare praktische Folgerungen für DITIB zu ziehen, obwohl DITIB-Hessen in die Weisungskette zum türkischen Staat eingebunden und von ihm institutionell abhängig ist. Die Abhängigkeit hat sich bislang nicht – jedenfalls für Dritte nicht wahrnehmbar – auf die Mitwirkung am Religionsunterricht praktisch ausgewirkt.¹²⁰ Jedoch gibt es keine institutionell-rechtliche Absicherung der unteren Handlungsebene gegenüber den höheren. Die höheren, also DITIB-Köln, Diyanet und der türkische Staatspräsident, könnten jederzeit, wenn sie es für politisch angebracht halten, auf den Hessischen Landesverband zugreifen. Freilich wäre das aus der Sicht der Türkei derzeit nicht opportun, weil es die Einrichtung des ersten und bisher einzigen DITIB-Religionsunterrichts auf deutschem Boden in der öffentlichen Meinung hierzulande desavouieren könnte. In Hessen hätte die türkisch-islamische

¹¹⁸ Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Der Staat als sittlicher Staat*, 1978, S. 12 f. Zu den öffentlichen Bedeutungen des Politischen *Josef Isensee*, *Verfassungsrecht als „politisches Recht“*, in: HStR XII, ³2014, § 268 Rn. 6 ff.

¹¹⁹ *Oebbecke* (N 92), S. 177 (Ls. 10).

¹²⁰ *Rohe* (N 4), S. 17, 51 ff.

Seite am meisten zu verlieren. Mithin dürfte der hessische Landesverband der am wenigsten gefährdete sein. Das aber reicht nicht aus, diesem Eigenständigkeit und Autonomie zu attestieren.

Der Einrichtungsbescheid stellt jedoch nicht auf die potentielle Staatsunabhängigkeit ab, sondern auf die aktuelle. Die Existenz der türkischen Einflußkanäle soll nicht schaden, sondern allein deren Nutzung. Der Bescheid baut darauf, daß der türkische Staat sich weiterhin des politischen Einflusses auf den Landesverband enthält, und warnt, daß eine Gemeinschaft, deren Grundsätze nicht Ausdruck ihrer religiösen Selbstbestimmung seien, nicht Kooperationspartner des Landes Hessen sein könnten. Die Unabhängigkeit von der türkischen Religionsbehörde Diyanet (gemeint wohl: Unabhängigkeit in außerreligiösen Fragen) solle so praktiziert werden, wie es in der Satzung und in den Ordnungen geregelt sei.

Ein Indikator der politischen Unabhängigkeit vom türkischen Staat ist bei den DITIB-Verbänden die Enthaltensamkeit in politischen Angelegenheiten. Daran fehlt es aber dem Landeskoordinator von DITIB-Hessen, wenn er den Allgemeinen Studentenausschuß der Universität Frankfurt dringlich auffordert, eine Veranstaltung mit dem Titel „DITIB – Die Marionetten Erdogans?“ zu unterbinden, die vom PKK-nahen Verband der Studierenden aus Kurdistan veranstaltet wurde. Gleich, ob die Intervention spontan oder kraft Weisung von höherer Instanz erfolgte, läßt sie sich nicht als religiös, sondern nur als politisch im Sinne der türkischen Regierung qualifizieren.¹²¹

Da die rechtlichen und realen Voraussetzungen für eine externe Einflußnahme bereitstehen, hat es der türkische Staat leicht, von diesen Möglichkeiten in seinem politischen Interesse Gebrauch zu machen. Die Staatsunabhängigkeit von DITIB-Hessen steht auf tönernen Füßen.

¹²¹ *Rohe* hält sie für „nachvollziehbar“, weil sie sich gegen die PKK, eine verbotene Vereinigung richte (N 4, S. 110).

c) *Mitgliederstruktur*

Religionsgemeinschaften, die zum staatlich veranstalteten Religionsunterricht zugelassen werden wollen, müssen „über eine eindeutige Mitgliederstruktur verfügen, damit sich feststellen läßt, welche Schulkinder zum Besuch des entsprechenden Religionsunterrichts verpflichtet sind. Wenn der Religionsunterricht in Art. 7 Abs. 3 S. 1 GG zum ordentlichen Lehrfach erklärt wird, so ist damit klargestellt, daß er als Pflichtfach eingerichtet werden muß.¹²² Als ordentliches Lehrfach ist der Religionsunterricht Pflichtfach für die Schulkinder der Religionsgemeinschaft, der sie angehören, nicht etwa Wahlfach.¹²³ Eine Anmeldung ist unnötig. „Bestimmen die Eltern, daß ihr Kind die islamische Konfession teilt, so entsteht damit mit Rücksicht auf die positive Religionsfreiheit und deren Konkretisierung in Art. 7 Abs. 2 GG die Teilnahmeverpflichtung.“¹²⁴ Jedoch haben die Erziehungsberechtigten bzw. die religionsmündigen Schüler das Recht der Abmeldung (Art. 7 Abs. 2 GG). Diese müssen sie freilich erklären. Ob bekenntnisfremde oder bekenntnislose Schüler auf Wunsch am Religionsunterricht teilnehmen können, ist allein Sache der Religionsgemeinschaft.¹²⁵ Die Schulaufsicht hat hier nichts zu sagen. Sie darf hier weder drängen noch bremsen. Immerhin ist die konfessionell geschlossene oder offene Zusammensetzung der Schülerschaft wesentlich für die Gestaltung des Religionsunterrichts.¹²⁶ So das Konzept des Religionsunterrichts, wie es die Verfassungsdogmatik entwickelt hat, um die verschiedenen Positionen zum Ausgleich zu bringen.

Das Konzept läßt sich nur realisieren, wenn Klarheit darüber besteht, welche Personen dem jeweiligen Bekenntnis zugehören. Unklarheiten gehen zu Lasten der Religionsgemeinschaft, der insoweit die

¹²² BVerwGE 123, 49 (71).

¹²³ BVerfGE 74, 244 (251 f.); BVerwGE 123, 49 (71). S. o. II, 3.

¹²⁴ BVerwGE 123, 49 (71 f.).

¹²⁵ BVerfGE 74, 244 (253 ff.); BVerwGE 123, 49 (71 ff. – zur Zugehörigkeit zu einem Moscheeverein).

¹²⁶ v. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, ⁴2006, S. 215 f.; Mückl (N 65), § 161 Rn. 31; Geis (N 59), Art. 7 Rn. 63; Claus Dieter Classen, Religionsrecht, ²2015, Rn. 492 ff.

Definitionskompetenz zusteht.¹²⁷ Der Islam kennt keine trennscharfe Definition seiner Mitgliedschaft.¹²⁸ DITIB-Hessen hat bislang nicht für Klarheit gesorgt. Zunächst als deutscher Außenposten der türkischen Religionsbehörde anstattlich organisiert, suchte DITIB-Köln, als sie sich in Landesverbände gliederte, auch mitgliedschaftliche, körperschaftliche Züge anzunehmen. DITIB-Hessen regelt in seiner Satzung die Mitgliedschaft und sieht die Errichtung eines Registerbuchs zum Nachweis der Religionszugehörigkeit vor, jedoch mit der ausdrücklichen Erklärung, daß dieses der islamischen Lehre unbekannt und ausschließlich den Erfordernissen der „deutschen Verwaltungspraxis“ geschuldet sei. Auf diesen Satzungsparagrafen bezieht sich der fünfte Punkt des Zehn-Punkte-Programms, das der Landesverband im Jahre 2011 dem Kultusminister übersandte, um die Anerkennung der Religionsgemeinschaft zu erlangen. In den Mitgliedsgemeinden werde ein Gemeinderegister eingerichtet.

„Die gesammelten Daten ermöglichen einen Überblick über die eingetragenen Kinder im Schulalter und über ihren Einzugsbereich. Damit wird das Organisieren eines bekenntnisorientierten Religionsunterrichts für die Gemeinden einfacher. Die Eintragungen im Gemeindegebiet sind noch nicht abgeschlossen (sc. Im Jahre 2011). 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 wir, daß dies das Vier- bis Fünffache unserer bisherigen Mitgliederzahl erreicht. Die Verantwortung der Registerführung wird zwischen dem Dachverband und dem Landesverband aufgeteilt.“

Die Hessische Kultusministerin ging von dem regulären, mitgliedsbezogenen Konzept aus, als sie erklärte, sie werde den bekenntnisorientierten Religionsunterricht in Kooperation mit DITIB-Hessen „als ordentliches Lehrfach für die von Ihrer Gemeinschaft vertretenen Schülerinnen und Schüler“ einrichten. „An dem Religionsunterricht könnten – auf freiwilliger Basis und mit Zustimmung Ihrer Gemeinschaft – auch andere Schülerinnen und Schüler teilnehmen.“ Der Landesverband erkannte dieses Konzept konkludent an, indem er dem

¹²⁷ *Classen* (N 126), Rn. 481.

¹²⁸ Dazu *Yavuzcan* (N 93), S. 135 (136 f.).

Ministerium ein Mitgliederverzeichnis übersandte, als der DITIB-Religionsunterricht im Schuljahr 2013/14 startete, wohl um seinen guten Willen zu zeigen. Die Liste erwies sich jedoch als unbrauchbar (in der Sprache des Ministeriums „nicht hilfreich“).¹²⁹ Das weitere Los des Registers ist bislang ein Arkanum des Landesverbandes geblieben. Bis heute hat er nicht geliefert und seine Untätigkeit dem Ministerium nicht erklärt.¹³⁰ Allerdings hatte DITIB-Hessen schon in Punkt acht ihres Zehn-Punkte-Programms erklärt, daß sie vollständige konfessionelle Homogenität nicht anstrebe und andere sunnitische Organisationen einbeziehen könne als die der türkischen Mehrheitskonfession; sie erwähnt die alevitischen und schiitischen Glaubensrichtungen.

Die Schulpraxis hat einen Ausweg gefunden. Das Kultusministerium stellt den Schulen ein für die Erziehungsberechtigten bestimmtes Formular zur Verfügung, in dem diese angeben können, ob das Kind einer Kirche/Religionsgemeinschaft angehört, für deren Bekenntnis in Hessen Religion als ordentliches Unterrichtsfach eingerichtet ist. Unter den angeführten 13 Religionsgemeinschaften befindet sich auch DITIB-Hessen. Nunmehr gibt nicht die Religionsgemeinschaft Auskunft über ihre Mitglieder, sondern die Mitglieder erteilen Auskunft über die Religionsgemeinschaft, der sie angehören. Diese pragmatische Lösung hält sich in den Bahnen der institutionellen Garantie des Grundgesetzes. Doch in der Praxis verstehen viele Eltern die formularmäßige Auskunft als Anmeldung zum Religionsunterricht, und die jeweilige Schule nimmt sie so auf und teilt die Kinder dem entsprechenden Religionsunterricht zu. Damit löst sich der Unterricht ab von der Religionszugehörigkeit des Schülers und die Teilnahme wird von vornherein nur noch Sache der elterlichen Entscheidung. Das Abmelderecht der Erziehungsberechtigten wandelt sich zum Anmelderecht, das Pflichtfach zum Wahlfach.

¹²⁹ *Rohe* (N 4), S. 48.

¹³⁰ Allerdings gibt der Landesvorstand im Februar 2017 gegenüber dem Gutachter *Rohe* an, die Register befänden sich weiterhin im Aufbau (*Rohe* (N 4), S. 47). *Rohe* fordert, daß die Register „zügig fertiggestellt“ werden sollten (S. 13, 48).

Eine solche Anmeldepraxis widerspricht dem grundgesetzlichen Konzept des Pflichtunterrichts.¹³¹ Es fragt sich jedoch, ob sie deshalb völlig den Garantiebereich des Art. 7 Abs. 3 GG verläßt. Das Konzept des Pflichtbereichs, ohnehin durch das Recht zur Abmeldung erheblich relativiert, soll die „Ordentlichkeit“ des Lehrfachs bestätigen. Doch die Ordentlichkeit erweist sich vornehmlich in inhaltlichen Kriterien wie dem pädagogisch-wissenschaftlichen Niveau und in der schulrechtlichen Gleichwertigkeit, etwa der Versetzungserheblichkeit. Dagegen greift die Öffnung des Religionsunterrichts für alle Schüler an sich in die Stellung der Religionsgemeinschaft ein. Wenn DITIB-Hessen aber mit der Öffnung einverstanden ist, sie sogar wünscht und in ihr vielleicht eine Chance sieht, ihre Lehre weiter zu verbreiten und eine Art von panislamischer Dominanz und gesamtmuslimischer Lehrautorität zu gewinnen, so daß der DITIB-Religionsunterricht sich tendenziell zu einem all-islamischen Religionsunterricht ausweitet, widerfährt ihr kein Unrecht. Ihre bisherige Passivität kann als Blanko-Zustimmung einer Öffnung für alle, die an der Teilnahme interessiert sind, gedeutet werden. Will sie dagegen die Möglichkeit gewinnen, über die Zulassung von Nichtmitgliedern individuell zu entscheiden, so liegt es an ihr selbst, ein ordnungsmäßiges Register zu erstellen.

Doch damit ist das verfassungsrechtliche Problem nicht erledigt. Der grundsätzliche Pflichtcharakter des Religionsunterrichts nach der Seite der Mitglieder relativiert durch die Abmeldemöglichkeit, nach der Seite der Mitglieder durch die individuelle Zulassung Konfessionsfremder, dient nicht lediglich den Belangen der jeweiligen Religionsgemeinschaft, sondern auch dem Ausgleich aller subjektiven und objektiven Belange innerhalb der institutionellen Verfassungsgarantie. Wenn der Staat eine solche Entwicklung des konfessionellen DITIB-Unterrichts zum pan-islamischen Unterricht widerspruchslos hinnimmt oder gar fördert, trägt er dazu bei, daß DITIB sich zur Repräsentation des gesamten Islam im Lande auswächst.

¹³¹ Rechtliche Zustimmung zu einer solchen Praxis *Oebbecke* (N 92), S. 162.

Damit verstößt er gegen das Gebot der religiösen Neutralität. Es ist nicht Sache des säkularen Staates und seiner Schulhoheit, auf eine (politische vielleicht wünschbare) Art von muslimischer Ökumene hinzuwirken.

Die staatliche Schulaufsicht hat nicht die Wahl, die Mutation des ordentlichen Lehrfachs zum Wahlfach *praeter constitutionem* zu tolerieren und hinzunehmen, daß das Provisorium zur Dauer wird und sich gar zur Observanz verstärkt, oder aber auf der Erstellung des Mitgliederverzeichnisses zu bestehen und damit den islamischen Religionsunterricht zu seiner regulären Form hinzuführen.

4. „Anspruch auf Einrichtung eines Religionsunterrichts“

a) *Die Grundlage des Art. 7 Abs. 3 GG*

„Die Religionsgemeinschaften haben unter den Voraussetzungen und nach Maßgabe der Regelungen in Art. 7 Abs. 3 Sätze 1 und 2 GG gegen den Staat einen Anspruch auf Einrichtung eines ihren Glaubensinhalten entsprechenden Religionsunterrichts“, so das Bundesverwaltungsgericht.¹³² Dem Anspruch wird grundrechtliche Qualität zugesprochen, die mit dem Grundrecht der Religionsfreiheit begründet wird.¹³³ Doch handelt es sich allenfalls um einen weiten Ableitungszusammenhang. Denn die Religionsfreiheit ist ein Abwehrrecht gegen den Staat, das einen *status negativus* gewährleistet. Der Anspruch auf Einrichtung des Religionsunterrichts legt es aber nicht darauf an, die Staatsgewalt zu beschränken, vielmehr sie geradezu zu fordern. Er bezieht sich auf eine positive Leistung, nämlich auf Teilhabe an seinem Schulsystem. Es handelt sich also um ein Grundrecht im *status positivus*. Ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe gelangt unmittelbar zur Wirkung („*self-executing*“), während die Verwirklichung eines grundrechtlichen Leistungs- und

¹³² BVerwGE 123, 49 (52). Vgl. auch *Korioth* (N 92), S. 26 f.

¹³³ So *Karl-Hermann Kästner*, *Religiöse Bildung und Erziehung in der öffentlichen Schule*, in: *Essener Gespräche* 32 (1998), S. 61 (67 f.); *Badura* (N 85), Art. 7 Rn. 87. Gewichtige Einwände: *Konrad Hesse*, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*,²⁰1995, Rn. 279; *Stefan Korioth*, *Vom institutionellen Staatskirchenrecht zum grundrechtlichen Religionsverfassungsrecht?*, in: *FS für Peter Badura*, 2004, S. 727 (731).

Teilhaberechts auf das Vorliegen diverser realer und rechtlicher Voraussetzungen angewiesen ist, also vielfach mediatisiert wird.¹³⁴ Daher macht das Bundesverwaltungsgericht den Anspruch auf Einrichtung eines Religionsunterrichts von vielerlei Voraussetzungen und Maßgaben abhängig und stützt ihn nicht, jedenfalls nicht unmittelbar, auf die individuelle Religionsfreiheit, sondern auf die institutionelle Garantie des Religionsunterrichts. Diese ist primär objektives Recht, eine institutionelle Garantie mit einer differenzierten Verteilung der Zuständigkeiten und Funktionen, aus denen sich einander bedingende Pflichten und Rechte des Staates, der Religionsgemeinschaft sowie weiterer Akteure ergeben.¹³⁵ Die Mitwirkung der Religionsgemeinschaft am Religionsunterricht in Fragen des Lehrplans, des Lehrpersonals und Lehrmaterials läßt sich freilich als Ausübung der korporativen Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG) und der Selbstbestimmung (Art. 137 Abs. 3 S. 1 WRV i.V.m. Art. 140 GG) qualifizieren. Doch diese Mitwirkung erfolgt auf einer erhöhten Plattform, die von der institutionellen Garantie des Art. 7 Abs. 3 GG getragen wird. Wenn diese Mitwirkung an spezifische Pflichten wie die Rechtstreue geknüpft wird, so rechtfertigen diese sich aus dem Sonderstatus, der der Religionsgemeinschaft hier zukommt, gleichsam der Umkehrung eines besonderen Gewaltverhältnisses: herkömmlich bedeutet dieses eine besondere Einschränkung der allgemeinen grundrechtlichen Freiheit, hier aber deren besondere Ausweitung: die partnerschaftliche Mitwirkung an staatlicher Verwaltung. Doch den Eltern und Schülern kommt ein Leistungsanspruch auf Einrichtung eines bekenntnisgebundenen Religionsunterrichts nicht zu. Grundrecht, Ausübung der individuellen Religionsfreiheit und Elternrecht setzen den Religionsunterricht voraus und haben primär abwehrrechtliche Bedeutung.¹³⁶

¹³⁴ *Dietrich Murswiek*, Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte, in: HStR IX, 2011, § 192 Rn. 55 ff.

¹³⁵ Näher *Josef Isensee*, Die Garantie des Religionsunterrichts im Grundgesetz, in: Gottfried Bitter (Hg.), *Religionsunterricht hat Zukunft*, 2000, S. 19 (28 ff.).

¹³⁶ *Korioth* (N 92), S. 27 f.

b) Grundrechtsfähigkeit von DITIB

Der Anspruch auf Religionsunterricht, der aus Art. 7 Abs. 3 GG abgeleitet wird, setzt voraus, daß die Religionsgemeinschaft grundrechtsfähig ist. Die typischen Partner des Staates genießen denn auch die Religionsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 und 2 GG sowie das korporative Selbstbestimmungsrecht nach Art. 137 Abs. 2, WRV i.V.m. Art. 140 GG.¹³⁷

Eben diese Voraussetzung ist für DITIB prekär. Hier ist zu unterscheiden zwischen dem Dachverband und dem Landesverband. Die Grundrechtsfähigkeit scheitert nicht schon daran, daß die Grundrechte des Grundgesetzes nur auf inländische juristische Personen anwendbar sind, nicht aber auf ausländische (Art. 19 Abs. 3 GG). Denn nach herrschender Auslegung gelten die juristischen Personen als inländisch, deren effektiver Verwaltungssitz sich auf deutschem Boden befindet (Sitztheorie).¹³⁸ Diese Voraussetzung wird an sich vom Landes- als auch vom Dachverband DITIB erfüllt. Jedoch werden ausländische Staaten schlechthin von den deutschen Grundrechten ausgeschlossen. Die von ihnen abhängigen Organisationen (Kulturinstitute, Staatsbanken etc.) unterliegen den völkerrechtlichen Regeln und genießen den diplomatischen Schutz des Heimatstaates. Das gilt auch für Organisationen, die ihren Sitz im Inland haben. Das rechtfertigt, die Sitztheorie durch die Kontrolltheorie einzuschränken. Bei juristischen Personen in der Hand eines ausländischen Staates kommt es in der Frage, ob sie als „inländisch“, in Deutschland grundrechtsfähig ist, nicht auf den Verwaltungssitz, sondern auf das Führungszentrum an.¹³⁹ Eben das liegt für

¹³⁷ BVerwGE 123, 49 (57 ff.); HessVGH, Urt. v. 14. Sept. 2005 – 7 UE 2223 104 – juris, Rn. 53 ff.; *Classen* (N 126), Rn. 379; *Stefan Muckel/Reiner Tillmanns*, Die religionsverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Islam, in: *Stefan Muckel* (Hg.), *Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates*, 2008, S. 234 (268 ff.).

¹³⁸ BVerfGE 21, 207 (209). Näher mit Nachw. *Karl Matthias Meessen*, Ausländische juristische Personen als Träger von Grundrechten, in: *JZ* 1970, S. 602 (603 ff.); *Horst Dreier*, in: *Dreier* (Hg.), *GG*, ²2004, Art. 19 III Rn. 78 ff.; *Wolfgang Riefner*, Grundrechtsträger, in: *HStR* IX, ³2011, § 196 Rn. 94; *Josef Isensee*, Anwendung der Grundrechte auf juristische Personen, in: *HStR* IX, ³2011, § 199 Rn. 66 ff.

¹³⁹ Zur Kontrolltheorie: *Walter Wieland Schmidt*, Grundrechte und Nationalität juristischer Personen, 1966, S. 95 ff.; *Helmut Quaritsch*, Der grundrechtliche Status der Ausländer, in: *HStR* V, ²2000 (¹1992), § 120 Rn. 54 f.; *Isensee* (N 138), § 199 Rn. 79, 81.

DITIB im Ausland bei der türkischen Religionsbehörde. Der Einwand liegt nahe, daß diese sich auf rein religiöse Einwirkungen beschränke. Doch der Übergang zum politischen Einfluß ist jederzeit möglich, zumal der Übergang schon nach säkularem Verständnis fließend ist und eine Unterscheidung der Bereiche dem Islam schon der Idee nach fremd ist.

Das Bundesverfassungsgericht erkennt allerdings im Casus Vattenfall ausnahmsweise einem Unternehmen in der Hand eines ausländischen Staates deutsche Grundrechte zu, weist jedoch auf die besonderen Umstände dieses Falls hin und will seine Judikatur nicht verallgemeinern. Die besonderen Umstände des Casus Vattenfall liegen in dem erwerbswirtschaftlichen Charakter des Unternehmens, in der EU-Zugehörigkeit des schwedischen Staates als Eigentümer und im Fehlen einer Rechtsschutzmöglichkeit in Deutschland außerhalb der Verfassungsbeschwerde.¹⁴⁰ Keines dieser Merkmale trifft auf DITIB zu. Das spricht dafür, jedenfalls den Dachverband als ausländisch, mithin nicht als grundrechtsfähig zu behandeln.¹⁴¹ Soweit der Dachverband DITIB in Personal-, Weisungs- und Finanzabhängigkeit von der Türkei deren Belange auf deutschem Boden wahrnimmt, kann er mit dem völkerrechtlichen Schutz der Türkei, aber nicht zugleich mit dem grundrechtlichen Schutz Deutschlands rechnen.

Was für den Dachverband gilt, braucht nicht unbedingt für seinen Landesverband Hessen zu gelten, den Partner des Landes im Religionsunterricht.¹⁴² Freilich ist dieser seinerseits unmittelbar vom Dachverband und mittelbar von Diyanet abhängig.¹⁴³ Abhängig nicht allein in finanzieller Hinsicht. Das Eigentum an den Moscheen liegt nicht bei ihm, sondern bei dem Gesamtverband. Dieser ist Arbeitgeber des Leiters der Geschäftsstelle. Deren Kapazität reicht nicht aus, um aus eigener Kraft die

¹⁴⁰ BVerfG, Urt. v. 6.12.2016, in: NJW 2017, S. 217 (218 ff.). Kritisch *Foroud Shirvani*, Atomausstieg und mäandrierende Gesetzgebung, in: DÖV 2017, S. 281 (282 f.).

¹⁴¹ *Isensee* (N 138), § 199 Rn. 81.

¹⁴² Zur Möglichkeit einer differenzierenden Sicht *Isensee* (N 138), § 199 Rn. 81.

¹⁴³ S. o. III, 3 b, (bb).

Verwaltungsaufgaben professionell zu erfüllen, die sich aus der Kooperation im Religionsunterricht ergeben. Auch der Rückgriff ad hoc auf ehrenamtliche Mitarbeiter genügt nicht. Die wesentliche Arbeit, vor allem die wichtigen Entscheidungen, werden dem Gesamtverband überlassen. Der Umstand, daß seit der Einführung des DITIB-Religionsunterrichts keine gewichtigen politischen Einflüsse der türkischen Religionsbehörde auf DITIB-Hessen nachgewiesen werden,¹⁴⁴ spricht nicht dagegen, daß die institutionellen Voraussetzungen dafür gegeben sind und der Landesverband vom türkischen Staat faktisch abhängt. Die Grundrechtsfähigkeit wird nicht dadurch erlangt, daß der türkische Staat seinen Trabanten in Deutschland zeitweilig an der langen Leine hält, wenn es ihm freisteht, die Leine bei politischem Bedarf zu straffen.

Gewinnt der Landesverband jedoch nachhaltige Distanz zur türkischen Behörde und effektive Autonomie, so wächst ihm auch ein grundrechtlicher Status zu. Ausdruck dieses Prozesses kann unter anderem der Rückhalt des Landesverbandes bei seinen Mitgliedern sein, die, gleich welcher Staatsangehörigkeit, die grundrechtliche Freiheit der Religionsausübung genießen.¹⁴⁵ Für einen Rückhalt mag prima facie die tatsächliche Inanspruchnahme des DITIB-Religionsunterrichts sprechen, freilich wird in der derzeitigen Praxis die Teilnahme gerade nicht nach der Mitgliedschaft bestimmt.¹⁴⁶ Das Bild des sich von unten nach oben aufbauenden mehrstufigen Systems, von den „Religionszugehörigen, die sich zum Zweck der Religionsausübung in lokalen Vereinen zusammenschließen, welche wiederum einen landes- oder bundesweiten Verband gründen“,¹⁴⁷ ist ein Potemkin'sches Dorf des deutschen Religionsverfassungsrechts. Die reale Macht- und Rechtslage ist hierarchisch strukturiert mit dem türkischen Staatspräsidenten an der Spitze.

¹⁴⁴ S. Rohe (N 4), S. 17, 51 ff.

¹⁴⁵ Das bedeutet jedoch nicht, daß der grundrechtliche Status einer Religionsgemeinschaft von einer demokratischen Binnenstruktur abhängt. Hierarchische Strukturen werden vom Selbstorganisationsrecht des Art. 137 Abs. 2 WRV i.V.m. Art. 140 GG gedeckt.

¹⁴⁶ S. o. III, 3c.

¹⁴⁷ Zitat: *Altaş* (N 79), S. 264.

DITIB-Köln ist kein Spitzenverband autonomer Mitgliederverbände wie der Alpenverein im Verhältnis zu seinen Sektionen oder der Deutsche Gewerkschaftsbund gegenüber den Einzelgewerkschaften, sondern er ist der eigentlich autonome Verband, der sich nach seiner Fassung regional untergliedert.

Juristische Personen, denen nach Art. 19 Abs. 3 GG der Grundrechtsschutz versagt bleibt, sind darum nicht rechtlos. Sie genießen den Schutz der Rechtsordnung im Ganzen, die durch die Grundrechte geprägt ist, und gelangen so mittelbar in deren Genuß.¹⁴⁸ Ihnen kommen die Vorzüge des einfachen Rechts zugute, damit auch der Bestandsschutz für begünstigende Verwaltungsakte nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz. Im übrigen gelten die objektiven Gebote des Rechtsstaats auch zu ihren Gunsten. Das Bundesverfassungsgericht spricht ihnen sogar die prozessualen Grundrechte wie das auf rechtliches Gehör zu.¹⁴⁹

Zwischenbilanz

Die Frage der Grundrechtsfähigkeit des Landesverbandes kann dahinstehen, denn das Hessische Kultusministerium behandelt ihn praktisch, wie wenn er grundrechtsfähig wäre. Mit dem Einrichtungsbescheid hat es den Landesverband konkludent als Grundrechtsträger anerkannt. Deshalb muß es ihn, solange die Kooperation währt, auch entsprechend behandeln. Das gilt auch für die defizienten Voraussetzungen einer Religionsgemeinschaft im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG. Die Zweifel, ob dem Landesverband diese Qualität eignet, halten zwar an. Doch das Land muß mit DITIB-Hessen umgehen, wie wenn sie eine Religionsgemeinschaft wäre: eine Als-ob-Unterstellung in integrationspolitischer Absicht.

¹⁴⁸ *Rüfner* (N 138), § 196 Rn. 103.

¹⁴⁹ BVerfGE 12, 6 (8). Kritisch *Christoph Brüning*, in: Stern/Becker (Hg.), Grundrechte-Kommentar, 2010, Art. 19 Rn. 61.

IV. Der Einführungsbescheid als Grundlage des DITIB-Religionsunterrichts

1. Primäre und sekundäre Maßstäbe

Der DITIB-Religionsunterricht folgt dem Konzept des Art. 7 Abs. 3 GG. Er stützt sich auf die institutionelle Garantie des Grundgesetzes als Rechtsgrundlage. Die thematisch korrespondierenden Bestimmungen der hessischen Verfassung (Art. 57 Abs. 1 und Art. 58) sowie des hessischen Schulgesetzes (§ 8) setzen keine eigenen inhaltlichen Akzente. Daher bildet Art. 7 Abs. 3 GG den primären Maßstab für die anstehende rechtliche Untersuchung.

Der Einführungsbescheid ergibt den sekundären Maßstab, spezifisch auf den DITIB-Religionsunterricht zugeschnitten. Er begründet das Kondominium von Staat und Religionsgemeinschaft, indem er für das Novum eines islamischen Religionsunterrichts eine praktische Lösung findet. Zugleich führt er die Diskussion um die defizitären Voraussetzungen des Islam, zumal das Fehlen einer genuin eigenständigen Organisation und den Mangel an Staatsunabhängigkeit, zu einer „abschließenden Entscheidung“, kraft deren die verbliebenen rechtlichen Bedenken konkludent zurückgewiesen werden.

Der Bescheid umschreibt den Inhalt und die Reichweite der beiderseitigen Positionen nicht abschließend. Vielmehr verweist er auf externe Rechtsquellen: auf das Kerncurriculum für die Primarstufe sowie auf die Satzung von DITIB und andere Ordnungen oder Regelungen. Darüber hinaus bezieht er sich auch auf nicht rechtlich formalisierte Verhandlungsergebnisse und Arrangements, deren Verbindlichkeit nur so lange gesichert ist, wie der gute Wille beider Seiten anhält.

2. Fehlen einer spezifischen gesetzlichen oder vertraglichen Grundlage

a) Keine landesgesetzliche Regelung

Die Einführung des DITIB-Religionsunterrichts ist ausschließlich das Werk der Exekutive. Das Land Hessen hat davon abgesehen, eine eigene formell-gesetzliche Grundlage zu schaffen, die den Spezifika dieser Materie Rechnung trägt, im Unterschied zum Land Nordrhein-Westfalen, das in sein Schulgesetz eine „Übergangsvorschrift zur Einführung von islamischem Religionsunterricht“ eingefügt hat.¹⁵⁰ Es hat auch nicht den Weg eines Vertrages mit DITIB gewählt.¹⁵¹ Ein Vertrag in der Art der etablierten Kirchenverträge hätte des parlamentarischen Zustimmungsgesetzes bedurft, so daß eben doch die Legislative zum Zuge gekommen wäre.¹⁵² Mithin genießt der DITIB-Religionsunterricht auch nicht den besonderen Bestandsschutz, den ein solcher Vertrag bietet.¹⁵³ Sein Bestand steht und fällt mit dem Verwaltungsakt.

Freilich setzt der Einführungsbescheid das geltende Hessische Schulgesetz voraus, das generelle Regelungen über Kerncurricula und Stundentafeln, Lehrpläne, Gegenstandsbereiche des Unterrichts, Unterrichtsfächer, Lernbereiche und Aufgabengebiete enthält.¹⁵⁴ Das sind schulische Interna, die der Schulhoheit der Exekutive unterliegen. Daneben erfährt die schulische Sexualerziehung, die als besonders grundrechtssensible Materie das elterliche Erziehungsrecht berührt, eine separate Regelung.¹⁵⁵ Grundrechtssensibel ist auch der Religionsunterricht. Er hat über seine grundrechtliche Relevanz für Schüler, Eltern und Lehrer hinaus schulexterne Bedeutung, weil er auf das Zusammenwirken des Staates mit den zuständigen Religionsgemeinschaften angewiesen ist. Das Hessische Schulgesetz enthält zwar auch eine Bestimmung über den Religionsunterricht. Diese wiederholt aber lediglich den Inhalt der

¹⁵⁰ § 132 a Schulgesetz NRW. Dazu *Günther Winands*, *Der Schulversuch*, 2014, S. 338 Anm. 28.

¹⁵¹ Zu diesem Modus u. 4 b.

¹⁵² *Alexander Hollerbach*, *Die vertragsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts*, in: *Listl/Pirson* (N 60), 1. Bd., ²1994, S. 253 (279).

¹⁵³ S. u. 4 b.

¹⁵⁴ §§ 4-6 HSchG.

¹⁵⁵ § 7 HSchG. Zum Erfordernis des Gesetzes BVerfGE 47, 46 (78 ff.).

grundgesetzlichen Garantie. Die gesetzliche Zusage, daß die Kirchen oder Religionsgemeinschaften sich durch Beauftragte vergewissern können, ob der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen ihres Bekenntnisses erteilt wird,¹⁵⁶ stellt nur ausdrücklich fest, was einschlußweise auch in Art. 7 Abs. 3 GG enthalten ist und schon in der Weimarer Ära den Religionsgesellschaften als Recht zur „Einsichtnahme“ gewährt wurde.¹⁵⁷

Der Bescheid beruft sich denn auch nicht auf das Hessische Schulgesetz, sondern direkt auf das Grundgesetz. Der DITIB-Religionsunterricht soll den Vorgaben des Art. 7 Abs. 3 GG entsprechen und sich in dessen Bahnen bewegen.

b) *Kein hessisches Sondermodell*

In der Berufung auf Art. 7 Abs. 3 GG liegt der Verzicht auf ein (an sich denkbare) eigenständiges hessisches Modell eines islamischen Religionsunterrichts, das der Landesgesetzgeber auf der Basis seiner Gesetzeskompetenz hätte entwerfen können. Sollte sich ein inhaltlicher Widerspruch zwischen dem DITIB-Konzept und dem Konzept des Art. 7 Abs. 3 GG ergeben, so könnte das Land das DITIB-Konzept nicht dadurch salvieren, daß es dieses als eine landeseigene Kreation, als Religionsunterricht sui generis darstellte.

3. Vorbehalt des Gesetzes

Es fragt sich, ob der unmittelbare Rekurs des Verwaltungsaktes auf Art. 7 Abs. 3 GG den verfassungsrechtlichen Erfordernissen genügt oder ob es eines vermittelnden Gesetzes bedurft hätte, das, der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung gemäß, nur ein Landesgesetz hätte sein können. Das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage entfiere a priori, wenn die Einrichtung des Religionsunterrichts für DITIB-Hessen ein Akt der freien

¹⁵⁶ § 8 Abs. 1 S. 2 HSchG.

¹⁵⁷ *Anschütz* (N 85), Art. 149 Nr. 4.

Religionsausübung im status negativus wäre. Das ist gerade nicht der Fall. Vielmehr handelt es sich um eine staatliche Veranstaltung, an der DITIB partizipiert und innerhalb derer sie auch Pflichten übernimmt. Das „Recht auf Religionsunterricht“ wird durch vielfältige Voraussetzungen mediatisiert.¹⁵⁸ Mithin ist der Vorbehalt des Gesetzes nicht von vornherein ausgeschlossen.

Hessen behandelt den bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterricht wie jeden anderen und DITIB wie jede andere Religionsgemeinschaft, mit der es herkömmlich zusammenarbeitet, und hält eine gesetzliche Regelung gerade in diesem Fall nicht für nötig.

Doch Hessen betritt hier Neuland mit all seinen Risiken, Mutproben und Vertrauensvorschüssen, ähnlich wie bei einem Schulversuch. Dieser aber unterliegt notwendig dem Vorbehalt des Gesetzes.¹⁵⁹ Für den Schulversuch als Ausnahme von der Regel gilt, was für die reguläre Schulordnung gilt: Die wesentlichen Gestaltungen bedürfen des förmlichen parlamentarischen Gesetzes.¹⁶⁰ Das ist seit den Siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts herrschende Judikatur. In der Grundsatzentscheidung zu der gymnasialen Oberstufe in Hessen stellt das Bundesverfassungsgericht fest: „Das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip des Grundgesetzes verpflichten den Gesetzgeber, die wesentlichen Entscheidungen im Schulwesen selbst zu treffen und nicht der Schulverwaltung zu überlassen (...). Das gilt insbesondere für die der staatlichen Gestaltung offenliegende Rechtssphäre im Bereich der Grundrechtsausübung.“¹⁶¹ Der Umstand, daß die institutionelle Garantie des Religionsunterrichts von Verfassungs wegen vorgegeben ist und für die nichtstaatlichen Beteiligten grundrechtliche Schutzbereiche umschließt, verwehrt dem Gesetzgeber nicht, hier Regelungen zu treffen, die den Gegenstand der Garantie konkretisieren und

¹⁵⁸ S. o. III, 4 a.

¹⁵⁹ Eingehend *Winands* (N 150), S. 371 ff.

¹⁶⁰ Zum Wesentlichkeitsvorbehalt: *Fritz Ossenbühl*, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: HStR V, ³2007, § 101 Rn. 20 ff, 29 ff.; *Winands* (N 150), S. 220 ff.

¹⁶¹ BVerfGE 45, 400 (417 f.). Vgl. auch BVerfGE 34, 165 (192 f.); 41, 251 (259 f.); 47, 46 (78 ff.).

die Schutzbereiche näher ausgestalten. Heute ist die Grundrechtsausgestaltung als Funktion des Gesetzgebers anerkannt, die neben seine Eingriffsfunktion tritt.¹⁶² Das gestalterische Element der Zulassung des DITIB-Religionsunterrichts liegt nicht zuletzt darin, daß sich der Bescheid über rechtliche Zweifel und reale Defekte der Eignung von DITIB-Hessen zur Religionsgemeinschaft hinwegsetzt und sich mit einer Als-ob-Behandlung begnügt, also insofern nicht deklaratorische, sondern konstitutive Wirkung zeitigt.

Dennoch trägt der Verwaltungsakt der Kultusministerin die ganze Regelungslast. Der Gesetzgeber nimmt ihm die wesentlichen Entscheidungen nicht ab. Die Inauguration des Schulfachs allein durch die Exekutive genügt nicht dem Vorbehalt des Gesetzes.

Daraus folgt jedoch noch nicht die Nichtigkeit des Verwaltungsaktes,¹⁶³ sondern lediglich die Möglichkeit der Rücknahme, wie sie für einen rechtswidrig begünstigenden Verwaltungsakt besteht (§ 48 VwVfG). Das tatbestandlich ausformulierte Hindernis eines Vertrauensschutzes, wie es für einen rechtswidrigen Verwaltungsakt besteht, der eine einmalige oder laufende Geldleistung oder teilbare Sachleistung gewährt oder begründet,¹⁶⁴ scheidet hier freilich aus. Doch das Ermessen, das der Behörde generell zukommt, wenn sie einen rechtswidrig begünstigenden Verwaltungsakt aufheben möchte, muß das Vertrauen berücksichtigen, das der Landesverband in den Bestand des Bewilligungsbescheids setzt. Diese Abwägung muß nach dem Spruch des Bundesverfassungsgerichts „in jedem Fall“ stattfinden.¹⁶⁵ Das Land trägt die Verantwortung für das Absehen von einer gesetzlichen Grundlage. Wenn es sich nachträglich auf den Vorbehalt des Gesetzes beriefe, geriete es in

¹⁶² Dazu *Christian Hillgruber*, Grundrechtlicher Schutzbereich, Grundrechtsausgestaltung und Grundrechtseingriff, in: HStR IX, ³2011, § 200 Rn. 62 ff.

¹⁶³ BVerwGE 1, 67 (69 f.); 19, 284 (287 f.); 27, 141 (143); *Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, ⁸2014, § 44 Rn. 105 ff. (N 146)

¹⁶⁴ § 48 Abs. 2 VwVfG.

¹⁶⁵ BVerfGE 59, 128 (169). Ebenso *Sachs* (N 172), § 48 Rn. 88, 177 ff.

Widerspruch zu seinem früheren Verhalten.¹⁶⁶ Daher braucht das Problem des Vorbehalts des Gesetzes nicht vertieft zu werden.

Wenn die Rücknahme als Thema vernachlässigt wird, bleibt das Thema des Widerrufs. Die Kultusministerin, der den Verwaltungsakt erlassen hat, kann ihn ganz oder teilweise widerrufen, wenn die Voraussetzungen des § 49 VwVfG vorliegen.¹⁶⁷

4. Form und Art des Verwaltungsaktes

Die Zulassung des DITIB-Religionsunterrichts erfolgt in der Form eines Briefes der Kultusministerin an den Landesverband. Der Tonfall ist überaus höflich, geradezu freundschaftlich, bar allen obrigkeitlichen Gehabes. Dennoch handelt es sich der Sache nach um einen Verwaltungsakt: die hoheitlich-einseitige Regelung eines Einzelfalls gegenüber einem bestimmten Adressaten. Der Verwaltungsakt entscheidet über den Antrag des DITIB-Landesverbandes, einen bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterricht einzuführen, und erkennt damit den Antragsteller als Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 7 Abs. 3 GG an. Der einseitig-hoheitliche Charakter wird nicht dadurch preisgegeben, daß der Bescheid auf die Ergebnisse von Verhandlungen verweist, die das Land und die Antragstellerin zuvor auf der Ebene der Verhandlungsgleichheit miteinander geführt haben. Der Einführungsbescheid ist allerdings ein komplexes Gebilde, das mit der Qualifikation als Verwaltungsakt nur unzulänglich erfaßt wird. Er läßt sich auch nicht zur Gänze einer bestimmten Art von Verwaltungsakt zuordnen und in ein konventionelles Artenschema zwingen. Hier ist eine differenzierende Qualifikation angebracht.

- a) Der Bescheid gehört zur Kategorie des *mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsaktes*, also eines solchen, der durch den Antrag des Adressaten ausgelöst wird und der in seiner Wirksamkeit von dessen

¹⁶⁶ Vgl. *Sachs* (N 146), § 48 Rn. 88 unter Berufung auf OVG Lüneburg (NVwZ-RR 1999, S. 572 [573 f.]).

¹⁶⁷ Dazu u. VII, 4.

Mitwirkung abhängt.¹⁶⁸ Der Antrag bestimmt den Inhalt des Verwaltungsaktes. Modifikationen sind möglich, soweit die Behörde mit der Zustimmung des Antragstellers rechnen kann.¹⁶⁹ Das ist hier freilich unproblematisch. Denn die Antragstellerin und die Genehmigungsbehörde stehen hier einander unabhängig gegenüber, nachdem sie sich zuvor über die Grundlagen ihrer Zusammenarbeit verständigt haben.

- b) Sie hätten sich fester gebunden, wenn sie ihre Verständigung durch einen *förmlichen Vertrag* besiegelt hätten, wie sie Hamburg und Bremen mit muslimischen Verbänden geschlossen haben und Niedersachsen sie angestrebt hat.¹⁷⁰ Ein Vertrag in der Art der evangelischen Kirchenverträge hätte eine stärkere (Selbst-)Bindung des Landes erzeugt als der einseitige Verwaltungsakt, weil dem staatlichen Partner die einseitige Aufhebung des Vertrages wie des Zustimmungsgesetzes aus verfassungsrechtlichen Gründen verwehrt würde.¹⁷¹ Hessen ist den Weg des Vertrages nicht gegangen. Die informellen Absprachen und Zusicherungen, die der Einführung des Religionsunterrichts vorausgehen, enthalten Ansätze zu Verträgen. Doch das Land erkennt ihnen nur Rechtsverbindlichkeit zu, soweit es sie im Verwaltungsakt der Einführung anerkennt. Der Akt selbst ist seinem Duktus nach einseitig-hoheitlich, darin – ungeachtet der Mitwirkungsbedürftigkeit – klar unterschieden von einem (verwaltungsrechtlichen oder sonstigen öffentlich-rechtlichen)

¹⁶⁸ Dogmatik: *Ernst Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Bd., ¹⁰1973, S. 211 ff. Vgl. auch *Jörn Ipsen*, Allgemeines Verwaltungsrecht, ¹⁰2017, Rn. 365 ff., 418, 421 f., 698, 950; *Hans-Günter Henneke*, in: Knack/Henneke (Hg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, ¹⁰2014, § 35 Rn. 166 ff.; *Ulrich Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, ⁸2014, § 35 Rn. 229 ff.

¹⁶⁹ *Stelkens* (N 168), § 35 Rn. 231 ff.

¹⁷⁰ Dazu *Stefan Muckel*, Muslimische Verbände als Religionsgemeinschaften und Vertragspartner des Landes Niedersachsen, in: Björn Thümler (Hg.), *Wofür braucht Niedersachsen einen Vertrag mit muslimischen Verbänden?*, 2016, S. 187 ff.; *Ansgar Hense*, Staatliche Verträge mit muslimischen Akteuren, ebd., S. 187 ff.; *Starck* (N 103), S. 353 ff.

¹⁷¹ Dazu *Hollerbach* (N 152), S. 275 ff.; *Katia Schier*, Die Bestandskraft staatskirchenrechtlicher Verträge, 2009, S. 95 ff.; *Mückel* (N 5555), § 159 Rn. 46.

Vertrag. Damit hat das Land mehr rechtliche Beweglichkeit erhalten, als wenn es sich vertraglich gebunden hätte.

- c) Der Bescheid erschöpft sich nicht darin, daß er dem Antrag von DITIB stattgibt. Vielmehr begründet er ein auf Dauer angelegtes Kooperationsverhältnis. Er spricht nicht nur von der Einrichtung, sondern auch von der Fortführung des neuen Unterrichtsfachs und setzt ausdrücklich die „kontinuierliche Erfüllung“ seiner Anforderungen voraus. Der Bescheid macht aber die Dauer wieder abhängig von seinen eigenen Maßgaben und weist vorab auf die Möglichkeit des Widerrufs als ultima ratio hin. Darin erweist sich der Bescheid als *Verwaltungsakt* mit *Dauerwirkung*.¹⁷² Dessen Schulbeispiel ist die Beamtenernennung.¹⁷³ Doch diese begründet ein Subordinationsverhältnis zwischen dem Beamten und dem Dienstherrn, indes der Einführungsbescheid ein Koordinationsverhältnis herstellt zwischen dem staatlichen Schulträger und der Religionsgemeinschaft, die ihre Grundsätze authentisch interpretiert und darüber urteilt, ob der Unterricht mit diesen übereinstimmt, ohne daß der säkulare Staat die religiösen Vorgaben inhaltlich überprüfen darf. Insofern ist der vorliegende Bescheid geradezu das Gegenteil eines „Verwaltungsaktes auf Unterwerfung“, wie Otto Mayer den mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakt verstanden hat.¹⁷⁴ Allerdings wird die Koordination durch Züge der Subordination modifiziert. Denn wenn die Religionsgemeinschaft Einsicht in den Unterricht nehmen will, unterliegt sie der Schulaufsicht des Staates.¹⁷⁵ Dieser bringt seine Hoheit zur Geltung in der Wahrung des *ordre public* und in seiner Definitionsmacht.¹⁷⁶

¹⁷² Definition in: BT-Drs. 8/2034, S. 34; *Kopp/Schenke*, Verwaltungsgerichtsordnung, 2014, § 113 Rn. 43 f. ; *Stelkens* (N 168), § 35 Rn. 223 ff.

¹⁷³ *Otto Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, 1. Bd., ³1923, S. 98; *Ipsen* (N 168), Rn. 422; *Steffen Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozeßrecht, ¹⁵2017, Rn. 516; *Hennecke* (N 168), § 35 Rn. 170.

¹⁷⁴ *Mayer* (N 173), S. 98.

¹⁷⁵ S. u. VII, 3.

¹⁷⁶ S. o. II, 4, 5.

- d) Das Kultusministerium teilt dem Antragsteller mit, daß es im Schuljahr 2013/2014 den begehrten Religionsunterricht einrichten werde. Doch dieser Verwaltungsakt ist nicht die Einrichtung selbst, sondern nur deren *Zusage*, also die „hoheitliche Selbstverpflichtung mit Bindungswillen zu einem späteren Tun oder Unterlassen“. ¹⁷⁷ Die Erfüllung der Zusage besteht in der Einführung des neuen Unterrichtsfachs, einer komplexen Regelung, die, auf die Sache bezogen, als dinglicher Verwaltungsakt oder, auf die betroffenen Personen (Lehrer, Schüler, Eltern) bezogen, als Allgemeinverfügung qualifiziert werden mag. In beiderlei Hinsicht kann der Bescheid jedoch nicht *uno actu* vollzogen werden. Vielmehr setzt er einen längeren Aufbauprozeß in Gang, der eine Vielzahl von Verwaltungs- und Realakten auslöst. Das Einführungsschreiben als solches ist nicht mehr als die Initialzündung. Insoweit enthält er einschlußweise die *weitere Zusage*, daß der Religionsunterricht, der zunächst nur für die erste Klasse der Grundschule vorgesehen ist, weiter ausgebaut werden soll, wie es einem „ordentlichen Lehrfach“ zukommt, ohne sich im Zeitverlauf oder im Umfang des weiteren Ausbaus fetzulegen. ¹⁷⁸ Diese Zusage erhebt sich jedoch nicht zu einer förmlichen Zusicherung, die darauf gerichtet ist, einen bestimmten Verwaltungsakt später zu erlassen oder zu unterlassen (§ 38 Abs. 1 VwVfG). Denn der Einrichtungsbescheid richtet sich nicht auf *eine bestimmte* Regelung in der Zukunft, sondern auf ein ganzes Bündel noch nicht näher bestimmbarer rechtlichen und realen Maßnahmen des Vollzugs.
- e) Der kultusministerielle Bescheid enthält die ausdrückliche Auflage, daß der Landesverband DITIB Änderungen seiner Satzung sowie aller übrigen einschlägigen Ordnungen oder Regelungen dem Ministerium unverzüglich anzeigt und einen bestimmten

¹⁷⁷ Zitat: BVerwGE 26, 31 (36). Rechtsfigur der Zusage: *Detterbeck* (N 173), Rn. 517 ff.; *Hartmut Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, ¹⁷2009, S. 225 ff.; *Stelkens* (N 172), § 38 Rn. 1 ff., 29 ff.

¹⁷⁸ S. u. VII, 5.

Ansprechpartner für den Kontakt mit den Schulaufsichtsbehörden benennt, damit diese in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben sachgerecht zu erfüllen. Hier handelt es sich um eine *echte Auflage*, die *Nebenbestimmung* zu dem Verwaltungsakt, die dem Begünstigten ein Tun vorschreibt (§ 36 Abs.2 Nr. 4 VwVfG). Falls der Landesverband die Auflage nicht erfüllt, kann das Ministerium das in ihr enthaltene Gebot erzwingen oder aber den Verwaltungsakt widerrufen (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VwVfG).

- f) Die Zulassung des DITIB-Religionsunterrichts erfolgt neben den genannten formellen Auflagen unter bestimmten materiellen Maßgaben:
- daß DITIB-Hessen nach ihrem Gesamtzustand und der Zahl ihrer Mitglieder „die Gewähr der Dauer, d. h. der dauerhaften Bereitschaft und Fähigkeit zur Mitwirkung an einem staatlichen bekenntnisorientierten Religionsunterricht“ bietet;
 - daß DITIB-Hessen die hinsichtlich der Mitwirkung vorgesehene Unabhängigkeit von der türkischen Religionsbehörde Diyanet so praktiziert, wie es in der Satzung von der DITIB-Hessen und den darauf beruhenden Ordnungen der Kommission für den Religionsunterricht in § 26 Abs. 6 dieser Satzung geregelt ist;
 - daß DITIB-Hessen als Kooperationspartner der hessischen Schulaufsichtsbehörde – eine ungeschriebene Voraussetzung der Kooperation – sich rechtstreu verhält.

Bei diesen Maßgaben handelt es sich nicht um (echte) Auflagen im Rechtssinne. Es handelt sich überhaupt nicht um Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt, die, wenngleich akzessorisch, eine relative Eigenständigkeit aufweisen. Vielmehr sind sie integrale Bestandteile der Hauptsache selbst: seine *inhaltlichen Grenzen*. In concreto bestimmen sie Inhalt und Rahmen des islamischen Religionsunterrichts sowie Inhalt und Reichweite des Status von DITIB-Hessen als Religionsgemeinschaft nach Art. 7 Abs. 3 GG. Falls DITIB-Hessen den Maßgaben nicht entspricht, sei

es, daß es von sich aus einer der Maßgaben zuwiderhandelt, sei es, daß sich hier höhere Macht des Zentralverbandes oder der türkischen Regierung durchsetzt, verletzt sie nicht etwa ein Gebot, das sich erzwingen ließe. Vielmehr handelt sie außerhalb ihres Wirkungskreises, wie ihn der Zulassungsbescheid in verbindlicher Auslegung des Art. 7 Abs. 3 GG umschrieben hat. Für Klauseln dieser Art hat sich in der Literatur und teilweise auch in der Judikatur die Bezeichnung der *modifizierenden Auflage* (besser: modifizierende Genehmigung) eingebürgert.¹⁷⁹ Die Sinnhaftigkeit dieser Rechtsfigur wird freilich zunehmend in Frage gestellt, und das aus gutem Grund, weil sie neben dem Inhalt des Verwaltungsaktes keine eigene Bedeutung besitzt und Mißverständnissen Vorschub leistet.¹⁸⁰ Das Bundesverwaltungsgericht läßt den Terminus stillschweigend fallen.¹⁸¹

V. Institutionelle Vorsorge für eine gedeihliche, konfliktfreie Zusammenarbeit

Die in der Verfassung vorgesehene Kooperation von Staat und Religionsgemeinschaft steht unter der stillschweigenden Erwartung, daß sie möglichst gedeihlich und konfliktfrei erfolgen soll. Die Erfüllung hängt von beiden Seiten ab. Der Staat kann sie nicht von sich aus erzwingen.¹⁸² Daher sollten beide die Beziehung von vornherein so organisieren, daß diese Erwartung erfüllt wird, die Risiken kalkulieren und Vorsorge für absehbare Gefahren treffen. Der Landesverband muß darum stets eine Person als Ansprechpartner für Fragen des Religionsunterrichts benennen und bereitstellen.

Zur Pflege der Beziehungen sieht der Einrichtungsbescheid gemeinsame Besprechungen vor. Zu erwägen ist die kirchenvertragliche Bestimmung analog heranzuziehen, daß sich beide Seiten vor der Regelung

¹⁷⁹ Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, ¹²2007, § 47 Rn. 15 f.; BVerwG, in: DÖV 1974, S. 380; E 65, 139 (141 f.); 85 24 (26); Stelkens (N 172), § 36 Rn. 93 ff.

¹⁸⁰ Peter Axer, Nebenbestimmungen im Verwaltungsrecht, in: JURA 2001, S. 748 (750).

¹⁸¹ Maurer (N 177), S. 338 f.

¹⁸² Zur Kategorie der Verfassungserwartung Josef Isensee, Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung, in: HStR IX, ³2011, § 190 Rn. 204 ff.

von Angelegenheiten, welche die beiderseitigen Interessen berühren, miteinander ins Benehmen setzen und sich jederzeit zur Besprechung solcher Fragen zur Verfügung stellen.¹⁸³ Auf dieser Linie liegen die Freundschaftsklauseln, die herkömmlich in Konkordaten und Kirchenverträgen enthalten sind: daß die Vertragsschließenden „eine etwa in Zukunft zwischen ihnen entstehende Meinungsverschiedenheit über die Auslegung einer Bestimmung dieses Vertrages auf freundschaftliche Weise beseitigen“.¹⁸⁴ Eine solche Freundschaftsklausel wurde zwischen dem Land Hessen und DITIB-Hessen allerdings nicht vereinbart. Es fehlt überhaupt an einer förmlichen Vertragsbeziehung. Immerhin sieht der Einrichtungsbescheid Einigungsprozeduren für die Zukunft vor, etwa in der Abstimmung der Unterrichtsinhalte. Er baut auf der Einigung über die wesentlichen Grundlagen und Regeln der Zusammenarbeit. Der Verwaltungsakt ist das Resultat eingehender Verhandlungen, Verständigungen und informeller Absprachen, die das Fundament für Konsens und gegenseitiges Vertrauen geschaffen haben. Daher ist es jedenfalls ein Gebot der Fairness und der Konsequenz für beide Seiten, etwaige Meinungsverschiedenheiten auf freundschaftliche Weise aufzulösen und das Vertrauen der anderen Seite tunlichst zu schonen. Für das Land bedeutet es, daß es, wenn eine Störung droht oder eintritt, auf einvernehmliche Klärung und Abhilfe ausgeht und nur dann einseitig-hoheitliche Maßnahmen trifft, wenn Appelle an die Einsicht des Partners nicht verfangen.

Selbst optimale Vorsorge kann die Möglichkeit des Konflikts nicht bannen. Der Staat muß sich für den Fall der Störung rüsten und auf rechtsstaatlich angemessene Reaktionen vorbereiten. Diese Aufgabe ist im Fall des DITIB-Religionsunterrichts besonders schwierig und anspruchsvoll,

¹⁸³ Art. 2 S. 2 und 3 Vertrag des Landes Hessen mit den Evangelischen Landeskirchen in Hessen vom 18. Februar 1960 (EvKVHessen).

¹⁸⁴ Art. 13 Preußisches Konkordat vom 14. Juni 1929; Art. VII Vertrag zwischen dem Land Hessen und den Bistümern Fulda, Limburg und Mainz sowie dem Erzbistum Paderborn vom 9. März 1963; Art. 23 Vertrag des Landes Hessen mit den Evangelischen Landeskirchen in Hessen vom 18. Februar 1960.

weil hier religiös-kulturelles Neuland erschlossen wird und der mögliche Einfluß der Türkei politische Risiken birgt. Das erklärt die Vorsicht, mit der das Kultusministerium das Vorliegen der realen und rechtlichen Voraussetzungen eines islamischen Religionsunterrichts vorab sondiert hat und, soweit nicht hinreichend vorhanden, an ihrer Herstellung mitgewirkt, einen Konsens herbeigeführt und für seine schriftliche Fixierung gesorgt hat. Daher ist die Geschäftsgrundlage des DITIB-Religionsunterrichts in wesentlichen Zügen in Rechtstexte umgesetzt, Transparenz hergestellt und künftigen Reibungen in gewissem Maße vorgebeugt worden. Der Einrichtungsbescheid verweist ausdrücklich auf

- das vom Runden Tisch Islamischer Religionsunterricht erarbeitete Kerncurriculum für die Primarstufe;
- die Konkretisierung der grundgesetzlichen Voraussetzungen des Religionsunterrichts in dem Arbeitspapier „Auf dem Weg zu einem islamischen Religionsunterricht in Hessen“.

In diesen Zusammenhang gehört das Zehn-Punkte-Programm des Landesverbandes Hessen in seinem dem hessischen Kultusminister vorgelegten „Bericht als Gesprächsgrundlage zur Anerkennung als offizieller Gesprächs- und Kooperationspartner für die Einführung des bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichts (IRU) an hessischen Schulen“ vom 7. Januar 2011.

Indirekt verweist der Bescheid auf die Satzung von DITIB-Hessen, die eigens auf die Kooperation mit dem hessischen Staat hin ausformuliert worden ist. Ausdrücklich statuiert der Bescheid die Verpflichtung des Verbandes, Änderungen der Satzung sowie aller übrigen mit dem Religionsunterricht in Zusammenhang stehenden Ordnungen oder Regelungen unverzüglich dem Hessischen Kultusministerium anzuzeigen. Diese formelle Verpflichtung läßt erkennen, daß die Geschäftsgrundlage nicht in einem bloßen Formelkonsens besteht, sondern in einem Sachkonsens dahin, daß die Rechtsdokumente nicht für eine beliebige (Um-

) Interpretation durch dem muslimischen Partner zur Verfügung stehen. Der Bescheid erinnert der guten Ordnung halber an unverrückbare Vorgaben, die Schulaufsicht sowie an gerade im Fall DITIB prekäre Voraussetzungen: die Gewähr der Dauer und die praktische Abhängigkeit von Diyanet.

Eine wesentliche Vorkehrung bildet der Status der Religionslehrer. Es handelt sich ausschließlich um hessische Landesbeamte,¹⁸⁵ die, ungeachtet ihrer freiwillig übernommenen Aufgabe, den Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Landesverbandes DITIB zu erteilen, dem staatlichen Dienstrecht mit seinen Pflichten und Rechten unterliegen, damit auch der Pflicht zur Verfassungstreue und der Bindung an das staatliche Recht. Der Funktion nach Diener zweier Herren, hat der beamtete Religionslehrer seiner dienstlichen Stellung nach allein den Staat zum Dienstherrn. Obwohl er der Lehrbefugnis (Idschaza) bedarf, um den Religionsunterricht zu erteilen, und obwohl die Religionsgemeinschaft den Unterricht beanstanden und die Abberufung erwirken kann, bleibt der beamtenrechtliche Status des Lehrers davon unberührt und die berufliche Basis seiner inneren Unabhängigkeit gesichert. Das gilt auch für den Fall, daß er von seinem verfassungsrechtlichen Recht Gebrauch macht, die Erteilung des Religionsunterrichts zu verweigern.¹⁸⁶ Er hat keine dienstlichen Nachteile zu gewärtigen, schon deshalb nicht, weil er notwendig über die Lehrbefähigung für ein weiteres Fach verfügt und daher für seinen Dienstherrn weiterhin verwendbar ist.

Der Status des Religionslehrers gründet also auf dem Einvernehmen des staatlichen Dienstherrn mit der Religionsgemeinschaft. Des Einvernehmens bedarf es auch für die wesentlichen Unterrichtsinhalte. Die vertraglich sanktionierte Pflicht des Landes Hessen, Lehrpläne und Lehrbücher für den evangelischen Religionsunterricht im Einvernehmen mit

¹⁸⁵ Es werden im Unterschied zu den kirchlichen Religionsunterrichten keine von den Kirchen gestellten Religionslehrer eingesetzt. Die kirchenvertraglichen Regelungsprobleme, die dort auftreten, stellen sich für den DITIB-Religionsunterricht nicht.

¹⁸⁶ Art. 7 Abs. 3 S. 3 GG, Art. 58 S. 2 HessVerf.

den Kirchen zu bestimmen,¹⁸⁷ gilt der Sache nach für jeden Religionsunterricht,¹⁸⁸ also auch den islamischen. Wo es am notwendigen Einvernehmen fehlt, kann es die Schulaufsicht nicht durch einseitige Maßnahmen kompensieren und von sich aus die Gegenstände des Religionsunterrichts festlegen.

VI. Die Störung

1. Der Tatbestand

Für die Beeinträchtigung der ordnungsmäßigen Durchführung des Religionsunterrichts sowie für Defizite in den Voraussetzungen, auf denen der Einrichtungsbescheid gründet, und in der Einlösung seiner Erwartungen soll der dem Polizei- und Ordnungsrecht entlehnte Begriff der *Störung* stehen. Von dieser unterscheidet sich die *Gefahr* als die Möglichkeit einer Störung, die entweder im Einzelfall besteht (*konkrete Gefahr*) oder die in gedachten, typischen Fällen, also aus bestimmten Arten von Handlungen oder Zuständen, zu entstehen pflegt und sich in der Realität abzeichnet (*abstrakte Gefahr*).¹⁸⁹ Unterhalb der Gefahrenschwelle liegt das *Risiko*, die bloße Möglichkeit einer Gefahr. Die Anleihe bei der Begrifflichkeit des Polizeirechts darf jedoch nicht so verstanden werden, als ob es allein um die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, also um die Unversehrtheit von Rechtsgütern, gehe. Vielmehr geht es darüber hinaus um das Gelingen der Zusammenarbeit von Staat und DITIB sowie um die Grundlage des Vertrauens, deren die Zusammenarbeit bedarf.

Die Störung geht vom Landesverband DITIB-Hessen aus, oder sie ist ihm zuzurechnen. Dabei kann es sich um Verstöße gegen spezifische Pflichten als Kooperationspartner handeln (etwa die Anzeigepflicht für Satzungsänderungen oder die Einreichung eines Mitgliederregisters) wie um

¹⁸⁷ Art. 15 Abs. 4 EvKVHessen. Ebenso Art. 14 Abs. 2NRWVerf.

¹⁸⁸ *Link* (N 60), S. 498.

¹⁸⁹ *Bill Drews/Gerhard Wacke/Klaus Vogel/Wolfgang Martens*, Gefahrenabwehr, ⁹1986, S. 227, 495 f.

Verstöße gegen andere Normen, die für die Kooperation bedeutsam sind (etwa die Rechtstreue), aber auch um den Wegfall der Geschäftsgrundlage, auf der die Einführung des DITIB-Religionsunterrichts beruht, etwa der Wegfall der Staatsunabhängigkeit. Es geht hier nicht um Strafe, daher spielt das Verschulden keine Rolle, sondern um die Integrität des schulischen Unterrichts und um das Wohl der Schüler¹⁹⁰ also um die Abwehr von Gefahren und um die Sicherung der Vertrauensbasis der unterschiedlichen Partner. Die Störung kann sich aus einer institutionellen Veränderung ergeben: der Neubestimmung des Verhältnisses der DITIB-Hessen zum Gesamtverband DITIB und des Verhältnisses des Gesamtverbandes zur türkischen Regierung. Die Störung kann auch unmittelbar von Religionslehrern ausgehen, ohne Wissen und Willen des Landesverbandes, aus eigenem Antrieb oder aufgrund externer Impulse. Hier könnten beide Partner einschreiten: der staatliche Dienstherr durch disziplinarische Maßnahmen, der Landesverband durch Widerruf der Lehrerlaubnis.

Eine Störung liegt nicht nur in der tatsächlichen Regelverletzung. Es genügt der Anschein, daß eine Störung hergestellt und aufrechterhalten wird. Denn wer auf das Vertrauen der Allgemeinheit angewiesen ist, muß bereits den bösen Schein meiden, der das Vertrauen beeinträchtigen könnte.¹⁹¹ Diese Pflicht gilt nicht nur für den Religionslehrer als Amtsträger und für die Schulbehörde. Sie gilt auch für DITIB als Partnerin des Staates, die für den Inhalt eines ordentlichen Lehrfachs nicht nur gegenüber dem Ressortminister, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit Verantwortung trägt. Wenn der Landesverband den Verdacht auf sich zieht, mit dem türkischen Geheimdienst zusammenzuarbeiten und er nichts unternimmt, um sich dieses Verdachts zu erwehren, so schädigt er die Vertrauensbasis, auf der das Kondominium des Religionsunterrichts beruht.

¹⁹⁰ Dazu grundlegend HessVGH (N 137), Rn. 98.

¹⁹¹ *Ulrich Hilp*, „Den bösen Schein vermeiden“, 2003, S. 95 ff., 116 ff.

Die Einführung des islamischen Religionsunterrichts folgt dem Ziel, die muslimischen Kinder in die deutsche Gesellschaft zu integrieren dadurch, daß die Vermittlung ihres Glaubens und die religiöse Erziehung in das Programm der Staatsschule einbezogen wird. Um des Integrationsziels willen setzt sich das Land über die rechtlichen Bedenken hinweg, ob DITIB-Hessen in hinlänglichem Maße über die Voraussetzungen für die Partnerschaft mit dem Staat verfügt, und baut auf das Prinzip Hoffnung. Die Schule ist das wichtigste Integrationsinstrument, über das der Staat verfügt. Er muß sorgfältig darauf achten, daß sich der islamische Religionsunterricht nicht zu einem Desintegrationsfaktor entwickelt, der sich gegen den Gesamtauftrag der Schule kehrt und diesen beeinträchtigt.¹⁹² Die staatliche Schulaufsicht wacht sorgfältig und sensibel darüber, ob sich etwaige Risiken abzeichnen, und reagiert auf konkrete Gefahren mit geeigneten, angemessenen Mitteln. Der Toleranzspielraum der Schulaufsicht ist schmal, wenn das Wohl der Kinder unter den Einfluß einer Religionsgemeinschaft gerät, die ernstzunehmende Zweifel an ihrer Rechtstreue aufkommen läßt.¹⁹³

2. Relevanz des Verhaltens von DITIB-Hessen außerhalb des DITIB-Religionsunterrichts

Rohe nennt als relevantes Vorkommnis in Hessen die im Internet verbreitete antisemitische Stellungnahme des Vorstandsmitglieds einer DITIB-Ortsgemeinde.¹⁹⁴ Zu Recht wird dem Landesverband dieses Geschehen zugerechnet, weil er sich aus Ortsgemeinden zusammensetzt.¹⁹⁵

Die Stellungnahme hatte an sich nichts zu tun mit dem Religionsunterricht. Doch die Religionsgemeinschaft ist kein Ein-Sparten-Verband, der sich auf seine Funktion als Kooperationspartner für den Religionsunterricht beschränkt. Vielmehr gewinnt sie ihren Status als Repräsentantin eines religiösen Bekenntnisses aus der Vielzahl ihrer

¹⁹² Vgl. *Anselm* (N 97), S. 132; BVerwGE 123, 49 (72).

¹⁹³ HessVGH (N 137), Rn. 98.

¹⁹⁴ *Rohe* (N 4), S. 14.

¹⁹⁵ Vgl. die Punkte 1, 2, 5, 6 des Zehn-Punkte-Programms.

Aktivitäten,¹⁹⁶ aus der „allseitigen Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben“.¹⁹⁷ So stellt sich denn auch der DITIB-Landesverband in seinem Zehn-Punkte-Programm dem hessischen Minister Jörg-Uwe Hahn vor: als „Religionsgemeinschaft, die sich der umfassenden Pflege des gemeinsamen religiösen Bekenntnisses ihrer Mitglieder widmet“, die „Dienstleistungen in gottesdienstlichen, seelsorgerischen, bildungs- und erziehungsförderlichen Bereichen“ erbringt, darüber hinaus sich der Wohlfahrtspflege (materiellen und seelsorgerischen Unterstützung) sowie dem interreligiösen Dialog widmet.¹⁹⁸ DITIB bildet eine Funktionseinheit, so daß Fehlleistungen des Landesverbandes außerhalb des Religionsunterrichts auf den Status als Religionsgemeinschaft insgesamt zurückwirken können. Wenn Imame ihre Stellung in den DITIB-Moscheevereinen ausnutzen, um Haß auf die westliche Lebenswelt zu schüren oder um Gegner der türkischen Regierung auszuspionieren, so werden Haßpredigten wie Spionage dem Landesverband angelastet, obwohl er nicht der Dienstherr der Imame ist, sondern die türkische Religionsbehörde Diyanet. Doch DITIB ist der Veranstalter. Er bietet den Imamen die formellen und sachlichen Voraussetzungen ihres Wirkens, die Räumlichkeiten, die Organisation, den Namen, die Hörschaft, die Gemeinde.

3. Zurechnung des Verhaltens anderer Landesverbände und des Gesamtverbandes DITIB

Heikel ist die Frage, ob sich der Hessische Landesverband die Störungen in anderen Landesverbänden wie auch im Gesamtverband zurechnen lassen muß. Die Antwort hängt davon ab, welchen Grad an gesicherter Eigenständigkeit er gegenüber den anderen Landesverbänden sowie gegenüber dem Gesamtverband beanspruchen und behaupten kann.

¹⁹⁶ Dazu *Robbers* (N 6), S. 16 ff.; *Rohe* (N 4), S. 40 ff.

¹⁹⁷ *Anschütz* (N 157), Art. 137 Anm. 2.

¹⁹⁸ *Landesverband Hessen e.V.*, Bericht als Gesprächsgrundlage zur Anerkennung als offizieller Gesprächs- und Kooperationspartner für die Einführung des bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichts (IRU) an hessischen Schulen vom 7.1.2011.

Die formale Rechtsfähigkeit als eingetragener Verein sagt nichts über eine materiale Unabhängigkeit vom Gesamtverband. Ob und wieweit der Landesverband über effektive Autonomie verfügt, hängt eben nicht allein von satzungsmäßigen Regelungen ab. Diese könnten sich schon vereinsrechtlich nicht gegen abweichendes Recht des Gesamtverbandes behaupten. Die geltende Satzung von 2016 wurde beim Bundesverband in Köln verfaßt. Der Landesverband, der eingeladen wurde, nachdem der Text erstellt war, nahm keinen Einfluß.¹⁹⁹ Im übrigen erhebt sich hier wie auch sonst die für Außenstehende kaum zu beantwortende Frage, ob und wieweit Satzungsbestimmungen lediglich der Außendarstellung dienen oder auch das innere Vereinsleben bestimmen.

Es kommt auf die effektive Eigenständigkeit des Landesverbandes an. Deren Indikatoren sind ihre Entscheidungskompetenzen, ihre Kapazität, ihre Finanzkraft. Sie alle sind unzulänglich, gemessen an den Arbeitsaufgaben, die sich aus dem Religionsunterricht ergeben (einschließlich der Erstellung von Mitgliederlisten). Der Landesverband ist auf die Leistungen des Dachverbandes angewiesen und mit ihm in sachlicher, personeller und finanzieller Hinsicht verzahnt. So ist die einzige hauptamtlich beschäftigte Kraft, der Landeskoordinator, Angestellter des Dachverbandes.²⁰⁰ Dem Landesverband ist es nach staatlichem Recht unbenommen, auf die Ressourcen des Dachverbandes zurückzugreifen, wie es diesem unbenommen ist, den Landesverband zu steuern und darüber zu befinden, ob und wieweit seine regionale Untergliederung Autonomie erhält oder nicht. Deswegen teilt er auch dessen rechtliches Schicksal. Er muß sich das Verhalten des Dachverbandes wie das der anderen Landesverbände zurechnen lassen. Sie alle sitzen in demselben Boot. DITIB-Hessen ist mitbetroffen, wenn in anderen Gliederungen und auf anderer Ebene der

¹⁹⁹ *Rohe* (N 4), S. 40.

²⁰⁰ Laut *Rohe* ist die Ausstattung von DITIB-Hessen zur Bewältigung der Anforderungen „sehr schmal“ (N 4, S. 68) und ihr Vorgehen „teils noch eher improvisiert“ (ebd., S. 64). Dennoch attestiert *Rohe* dem Landesverband, daß er weiterhin sowohl willens als auch organisatorisch in der Lage sei, bei der Durchführung des Religionsunterrichts mit dem Hessischen Kultusministerium und den für die Ausbildung der Lehrkräfte zuständigen Universitäten zu kooperieren (ebd., S. 64).

gemeinsamen Organisation Störungen auftreten, welche die Integrität des Ganzen in Frage stellen. Im Ernstfall kann der Landesverband sich nicht aus seiner Solidarhaftung lösen mit dem Argument, daß in seinem Bezirk nichts Verhängliches geschehen sei.

Schließlich hängt sein Status als Religionsgemeinschaft auch von der Zugehörigkeit zum Gesamtverband ab: die Identität des Glaubensbekenntnisses und des Glaubensvollzugs, die Konsistenz der Organisation, die Staatsunabhängigkeit und die Rechtstreue.²⁰¹

4. Zurechnung der Praxis des türkischen Staates

Der institutionelle Konnex zwischen DITIB-Hessen und der türkischen Regierung gibt dem Land Hessen keinen rechtlichen Freibrief, alle Mißhelligkeiten der türkischen Politik ohne weiteres dem Hessischen Landesverband anzulasten, auch wenn die öffentliche Meinung in diese Richtung drängen sollte. Was für die DITIB-Gliederungen gilt, die dem deutschen Recht unterliegen, läßt sich nicht auf die Türkei übertragen, für die das deutsche Recht nicht gilt. Die vorhandenen Einflußkanäle der türkischen Regierung auf und in DITIB stellen durch ihr bloßes Vorhandensein die Kooperationstauglichkeit des Landesverbandes noch nicht in Frage. Die Störung setzt erst ein, wenn die türkische Regierung diese Kanäle tatsächlich für ihre außerreligiösen, politischen Zwecke nutzt, so daß DITIB zum tatsächlichen Werkzeug der türkischen Politik wird. Hier müssen direkte oder indirekte Auswirkungen der türkischen Staatspraxis auf den Landesverband erkennbar werden und seinen Status als Religionsgemeinschaft, zumal seine Rechtstreue und seine Staatsunabhängigkeit in Frage stellen. Die Auswirkungen müssen wenigstens die Schwelle der abstrakten Gefahr erreichen, ehe Abwehreingriffe zulässig werden.

²⁰¹ So kann andererseits ein verfassungsrechtlich kontaminierter Mitgliedsverband wie Milli Görüs oder die Muslimbruderschaft dem Dachverband den Status der Religionsgemeinschaft sperren (vgl. BVerwGE 123, 49 [74 f.]).

VII. Maßnahmen der Schulaufsicht

1. Gegenstand und Grenzen der Schulaufsicht

Das Kultusministerium beschreibt im Einführungsbescheid als Aufgabe der staatlichen Schulaufsicht, „die dauerhafte Einhaltung der Voraussetzungen nach Art. 7 Abs. 3 GG sowie die ansonsten ordnungsgemäße Erteilung des Religionsunterrichts sicherzustellen“. Gegenstand der Schulaufsicht ist also einerseits der Unterricht als solcher in seinen intellektuellen und pädagogischen Standards, eingefügt in die allgemeine Schulordnung, andererseits aber auch die Geschäftsgrundlage, auf der seine Einführung beruht.

Die Voraussetzungen dafür hängen auch von außerschulischen Umständen ab, etwa vom Verhalten des DITIB-Landesverbandes in seinen Moscheen. Außerschulische Voraussetzungen entziehen sich weithin, wenn nicht zur Gänze, dem Einfluß des Landesverbandes, Vorkommnisse in anderen Landesverbänden, das Verhalten des Gesamtverbandes, vollends Ingerenzen der türkischen Regierung.²⁰² Die außerschulischen Vorgänge fallen in die Aufgabenkreise der Polizei- und Ordnungsverwaltung, der Justiz, des Verfassungsschutzes, wenn nicht sogar der auswärtigen Gewalt. Gleichwohl können externe Vorgänge auf die schulische Kooperation auswirken und Folgen für den Status der Religionsgemeinschaft zeitigen. Die Schulaufsicht ist nun einmal keine allgemeine Religionsaufsicht.²⁰³

2. Offener Katalog der Maßnahmen

Zum Instrumentarium der Schulaufsicht zählt das Ministerium unter anderem die Festlegung der mit DITIB-Hessen „abgestimmten Unterrichtsinhalte (Kerncurriculum), die Einsichtnahme in den Unterricht, gemeinsame Besprechungen, die Ausübung dienst- und disziplinarrechtlicher Befugnisse gegenüber den Lehrkräften sowie – im

²⁰² S. o. III, 3 b, (bb).

²⁰³ S. o. II, 4 b.

äußersten Fall – den Widerruf der vorliegenden Entscheidung über die Einrichtung des bekenntnisgebundenen Religionsunterrichts“. Die Aufzählung ist nicht abschließend. Sie begnügt sich mit exemplarischen Befugnissen, die in die gesetzlichen Sektoren der Fachaufsicht und der Dienstaufsicht fallen. Doch auch das Hessische Schulgesetz bringt keinen vollständigen Katalog der Handlungsbereiche²⁰⁴ und der fachaufsichtlichen Befugnisse.²⁰⁵ Das Gesetz läßt zu, daß die Schulaufsichtsbehörde von der gesetzlich bezeichneten Aufgabe der Schulaufsicht²⁰⁶ auf eine ungeschriebene fachaufsichtliche Befugnis folgt.²⁰⁷

Das Instrumentarium der Schulaufsicht enthält allgemeine Regelungen und Regelungen des Einzelfalls, obrigkeitliche und schlichthoheitliche Mittel, formelle und informelle Akte.

Die fachaufsichtliche Maßnahme ist kein Eingriff in einen grundrechtlichen Schutzbereich. Denn die öffentliche Schule ist eine nichtrechtsfähige Anstalt,²⁰⁸ die, ungeachtet eines ihr gesetzlich zugeschriebenen Maßes an (pädagogisch zu verstehender) Selbstverwaltung und Eigenständigkeit,²⁰⁹ ihr Internum nicht gegenüber der staatlichen Direktivgewalt grundrechtlich absichert, sondern sich als Bestandteil der Staatsorganisation im Rahmen der Rechts- und Verwaltungsvorschriften bewegt.²¹⁰ Die Schule ist kein eigenes Rechtssubjekt und damit für die staatliche Schulaufsicht kein „fremdes Haus“, das sie nicht aus eigenem Recht betreten dürfte. Das Schulwesen ist dezentriert, nicht

²⁰⁴ „Die Schulaufsicht umfaßt insbesondere ...“ (§ 92 Abs. 3 HSchG). Allgemein zu Aufgaben und Arbeitsweise der Schulaufsicht *Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter*, Schulaufsicht und Schule, 1980, S. 57 ff.; *Markus Thiel*, Der Erziehungsauftrag des Staates in der Schule, 1999, S. 43 ff.; *Judith Müller*, Schulische Eigenverantwortung und staatliche Aufsicht, 2006, S. 59 ff.

²⁰⁵ § 93 HSchG.

²⁰⁶ § 92 Abs. 1 und 2 HSchG.

²⁰⁷ Dagegen scheint *Badura* für die staatlichen Aufsichtsbefugnisse über den Religionsunterricht eine eigene gesetzliche Grundlage für nötig zu halten (N 65), Art. 7 Rn. 90.

²⁰⁸ § 127 a Abs. 1 S. 1 HSchG.

²⁰⁹ §§ 127-127 c HSchG.

²¹⁰ § 127 Abs. 1 S. 1 HSchG.

dezentralisiert.²¹¹ Die Schule wie ihre einzelnen Lehrer unterliegen der Weisungsbefugnis der Schulaufsichtsbehörde im Zuge der Fachaufsicht. Dagegen unterliegen die kommunalen Schulträger der Rechtsaufsicht.²¹² Sie stehen ihr als rechtsfähige Größen gegenüber. Doch die kommunalen Schulträger sind nur für die äußere Verwaltung und für den Unterhalt der Schulen zuständig, nicht dagegen für die innere Gestaltung. Eben diese, nur diese, ist der Ort des Religionsunterrichts.

Die pädagogische Eigenständigkeit der Schulen²¹³ begründet keine rechtliche Autonomie, und die pädagogische Freiheit des Lehrpersonals²¹⁴ bedeutet nicht eingriffsresistente, grundrechtliche Freiheit.²¹⁵ Sie bilden Ziele für die Ausübung der Schulaufsicht, aber sie widersetzen sich nicht dem Grunde nach den funktionsnotwendigen Befugnissen. Die Schulaufsicht des Staates weicht nicht dem Recht der Religionsgemeinschaft, über den Inhalt des Unterrichts zu bestimmen, wie Art. 7 Abs. 3 S. 2 GG ausdrücklich feststellt. Die Schulaufsicht bewegt sich freilich auch nur innerhalb ihres säkularstaatlichen Horizonts und greift nicht auf den religiösen Raum über. DITIB-Hessen hat sich mit der Beteiligung am Religionsunterricht auf alle Duldungs- und Handlungspflichten eingelassen, die sich aus der Schulaufsicht ergeben. Wenn die Einführung des DITIB-Religionsunterrichts ohne eine spezialgesetzliche Grundlage auskommt,²¹⁶ dann gilt das erst recht für die regulären Maßnahmen, die in dieser Institution enthalten oder mit ihr notwendig verbunden sind.

²¹¹ Zu den Kategorien *Forsthoff* (N 168), S. 458 f.

²¹² § 92 Abs. 3 Nr. 3, § 97 HSchG. Ein Exempel BVerfGE 26, 228 (239 f.)

²¹³ § 93 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 127 HSchG. Allgemein: *Müller* (N 204), S. 111 ff.; *Winands* (N 150), S. 496 ff.¹⁵⁰

²¹⁴ § 93 Abs. 2 S. 1 i.V.m. § 86 Abs. 2 und 3 HSchG. Dazu *Müller* (N 204), S. 169 ff.; *Thiel* (N 204), S. 205 ff.

²¹⁵ *Fritz Ossenbühl*, Die pädagogische Freiheit und die Schulaufsicht, in: ders., Freiheit – Verantwortung – Kompetenz, 1994, S. 921 ff.; *Jestaedt* (N 69), § 156 Rn. 95 ff.

²¹⁶ Zu dem Problem s. o. IV, 3.

3. Informationsbefugnisse

Die Schulaufsichtsbehörde kann ihre Aufgabe zur Planung und Leitung, Ordnung und Förderung des gesamten Schulwesens²¹⁷ nur erfüllen, wenn sie über die notwendigen Kenntnisse der schulischen Praxis verfügt und über deren Entwicklung auf dem Laufenden bleibt. Das Hessische Schulgesetz erkennt der Schulaufsichtsbehörde das Recht zu, sich jederzeit über die Angelegenheiten der Schulen zu informieren.²¹⁸ Die Schulaufsichtsbehörde bestimmt Gegenstand, Form, Adressaten und Zeitpunkt der Information. Sie kann Auskünfte verlangen, Besprechungen ansetzen und Unterrichtsbesuche durchführen. Die Informationspflichten brauchen sich nicht aus einem bestimmten aktuellen Bedarf zu legitimieren. Die Behörde kann beständige, periodisch anfallende Pflichten statuieren, aber auch solche, die sich ad hoc ergeben.

Zum Informationsrecht der Schulaufsicht gehört, daß sie den Schulbetrieb beobachtet und sich ein eigenes Bild von der Praxis macht. Die Schulinspektion ist eine klassische Maßnahme der Schulaufsicht.²¹⁹ Sie kann darüber hinaus der Beratung der Schule oder des Lehrers dienen.²²⁰ Das Hessische Schulgesetz erwähnt sie als ein Mittel der externen Evaluation.²²¹ Es trifft eine konkrete Regelung für die Schulen in freier Trägerschaft dahin, daß die Schulaufsichtsbehörden sich jederzeit über die Angelegenheiten der Schule unterrichten können und Unterrichtsbesuche in den Schulen in freier Trägerschaft durchführen können.²²² Daß hier eine eigene gesetzliche Ermächtigung vorliegt, erklärt sich aus dem grundrechtlichen Status der Privatschule.²²³ Da der öffentlichen Schule ein

²¹⁷ Vgl. die Formulierung in § 32 SchGBW.

²¹⁸ § 93 Abs. 2 S. 2 HSchG. Ähnlich § 97 SchGMV und § 86 Abs. 4 SchG NRW.

²¹⁹ Niedersachsen erkennt sie ausdrücklich an in § 123 a Abs. 2 SchG. Zur Praxis *Hopf/Neumann/Richter* (N 204), S. 78 ff. 134 ff.

²²⁰ *Hopf/Neumann/Richter* (N 204), S. 80 ff., 135 ff.

²²¹ § 98 Abs. 2 HSchG. Zu Konzept, Verfahren und Ablauf der Schulinspektion in Hessen: Institut für Qualitätsentwicklung (Hg.), *Handbuch Schulinspektion*, 42009. Zur Praxis gegenüber dem DITIB-Religionsunterricht *Rohe* (N 4), S. 69 f.

²²² § 167 Abs. 4 HSchG.

²²³ Art. 7 Abs. 4 GG.

solcher Status abgeht, ist die spezielle gesetzliche Grundlage entbehrlich. Für sie ergibt sich die Befugnis zum jederzeitigen Schulbesuch ohne weiteres aus dem generellen Auftrag der Schulaufsicht.

Die Befugnis der Schulaufsicht zur Einsichtnahme bezieht sich auch auf den Religionsunterricht, wie der Hessische Kultusminister im Einrichtungsbescheid gegenüber DITIB-Hessen eigens feststellt. Es steht ihr frei, ob sie sich zuvor mit DITIB-Hessen darüber abspricht oder nicht, ob sie den Besuch allein oder gemeinsam mit deren Beauftragten ausführt.

Daß der Schulbesuch „jederzeit“ erfolgen darf, schließt aus, daß er vorher angemeldet werden muß.²²⁴ Denn die Anmeldungspflicht würde eine mehr oder weniger lange Anmeldefrist voraussetzen, innerhalb derer eine Visitation nicht stattfinden könnte. Mithin wäre sie nicht „jederzeit“ möglich. Die unangekündigte Visitation mag aus Sicht des Lehrers eine peinliche Überraschung bedeuten, aber sie beeinträchtigt nicht seine pädagogische Freiheit. Die Schulaufsicht gewinnt so am ehesten ein unverfälschtes Bild der Realität des Unterrichts. Die Unberechenbarkeit verschafft der Stichprobe – um eine solche handelt es sich hier²²⁵ – einen höheren Grad an Repräsentativität, und sie verhindert, daß der Unterricht auf die Erwartungen der Aufsicht hin inszeniert und ein Potemkin'sches Dorf der Schulpädagogik aufgebaut wird. Der unangekündigte Besuch könnte etwa sinnvoll sein, wenn die Aufsichtsbehörde ernstzunehmenden Hinweisen nachgehen muß, ob der Religionsunterricht für Zwecke der türkischen Regierung instrumentalisiert wird, die mit dem deutschen *ordre public* unvereinbar sind, und sich daher Zweifel an der Staatsunabhängigkeit wie an der Rechtstreue der Unterrichtspraxis melden.

Im übrigen hat die Religionsgemeinschaft ihrerseits das Recht, sich durch Beauftragte zu vergewissern, daß der Unterricht in Übereinstimmung

²²⁴ Zur Praxis *Hopf/Neumann/Richter* (N 204), S. 135.

²²⁵ *Hopf/Neumann/Richter* (N204), S. 84 ff.

mit den Grundsätzen ihres Bekenntnisses erteilt wird.²²⁶ Das Hessische Kultusministerium ordnet allerdings durch Verwaltungsvorschrift an, daß Besuche der von den Religionsgemeinschaften zur Einsichtnahme Beauftragten rechtzeitig – in der Regel zwei Wochen vorher – der unteren Schulaufsichtsbehörde anzuzeigen sind. Diese verständigt die jeweilige Schulleitung, die ihrerseits die betreffenden Lehrer informiert.²²⁷ Eine analoge Voranmeldungspflicht besteht nicht für den Staat. Denn er übt sein Visitationsrecht im eigenen Haus aus, die Religionsgemeinschaft dagegen im Haus eines anderen. Freilich kann es Gebot der kollegialen Rücksichtnahme und der Courtoisie sein, daß die Aufsichtsbehörde ihren Besuch geraume Zeit vorher ankündigt. Ein Rechtsgebot ist es nicht. Unter Umständen kann es sogar eine aus der schulischen Verantwortung folgende Rechtspflicht sein, unangemeldet zu erscheinen.

Ein anderer Weg der staatlichen Schulaufsicht, sich über den Religionsunterricht zu informieren, sind Berichte, die sie von den Religionslehrern wie von der Religionsgemeinschaft einfordern kann.²²⁸

Bedingung für die wirksame Ausübung der Schulaufsicht ist die Pflicht, den Unterricht in deutscher Sprache zu halten. Nur so werden Praxis, Ziele und Inhalte der Lehre für die Aufsichtsbehörden sowie für das Lehrerkollegium verstehbar.²²⁹ Nur so kann der Religionsunterricht seine Integrationsaufgabe erfüllen.

Der DITIB-Religionsunterricht steht unter besonders genauer Beobachtung. Darin liegt keine Diskriminierung. Eine engmaschige Kontrolle ist sachgerecht, weil der muslimische Religionsunterricht schulisches Neuland mit allen Wagnissen und Risiken betritt und sich darin vom etablierten Religionsunterricht unterscheidet. „Die schulische und schulartspezifische Fachaufsicht durch den Staat kann sich – zumindest in

²²⁶ § 8 Abs. 1 S. 3 HSchG. Vgl. auch *Geis* (N 59), Art. 7 Rn. 64.

²²⁷ Abschnitt 9, 4 S. 2 und 3 RelUntErl.0

²²⁸ *Badura* (N 72), Art. 7 Rn. 90.

²²⁹ *Anselm* (N 97), S. 132.

den ersten Jahren – nicht auf gelegentliche Stichproben beschränken. Sie muß fortlaufend erfolgen.“²³⁰ Ein weiterer Grund zur Intensivierung der Aufsicht über den Unterricht und zur Einsicht in den Unterricht ergibt sich aus den Irritationen um DITIB und aus den Invektiven und Provokationen der türkischen Regierung, an deren Weisungskette letztlich auch der Hessische Landesverband hängt. Die Öffentlichkeit in Deutschland ist hochgradig sensibilisiert und mißtrauisch. Die Hessische Regierung kann es sich nicht leisten, den Medien die Recherche zu überlassen, und riskieren, über sie zu erfahren, was an wirklichem oder mutmaßlichem Mißbrauch des Religionsunterrichts in den öffentlichen Schulen des Landes geschieht. Die sorgfältige Beobachtung dient dazu, die Integrität und das Niveau des islamischen Religionsunterrichts, das Wohl der Schüler, das Vertrauen der Eltern und das öffentliche Ansehen zu schützen. Überdies erfüllt der staatliche Dienstherr damit die Fürsorgepflicht, die er seinen beamteten Religionslehrern schuldet. Damit bildet die Intensivierung der Aufsicht sogar eine Gunst für die muslimische Religionsgemeinschaft, weil sie geeignet ist, das Mißtrauen zu bannen, das DITIB heute in der Öffentlichkeit entgegenschlägt. Darüber hinaus dient der Unterrichtsbesuch auch der Beratung der Schule und des Lehrers.²³¹ Diese Funktion kann gerade in der Aufbauphase hilfreich sein.

4. Abhilfe bei Störungen

Die Schulaufsicht verfügt in weitem Rahmen der Fachaufsicht über die Befugnis, die praktisch-pädagogischen und die wissenschaftlichen Standards der öffentlichen Schule im Religionsunterricht zu garantieren und diese der allgemeinen Entwicklung anzupassen²³² und einzuschreiten, wenn Störungen drohen. Zu diesen Zwecken kann sie aus eigener Initiative generelle Weisungen erlassen oder Anordnungen im Einzelfall treffen. Sie kann auch den diskreditierten Religionsunterricht an einer bestimmten Schulanstalt schließen, wenn andere Abhilfe nicht greift. Das Schulgesetz

²³⁰ *Anselm* (N 97), S. 131 f.

²³¹ *Hopf/Neumann/Richter* (N 204), S. 80 f, 135 ff.

²³² Zur Evaluation §§ 98, 127 b Abs. 2 HSchG.

gestattet der Aufsichtsbehörde ausdrücklich, schulische Entscheidungen und Maßnahmen aufzuheben oder erforderlichenfalls selbst zu entscheiden, wenn diese gegen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, gegen das Schulprogramm oder Anordnungen der Schulaufsichtsbehörde verstoßen oder aus pädagogischen Gründen erhebliche Bedenken gegen sie bestehen. Der Schulaufsicht unterliegen in bestimmtem Umfang auch pädagogische Bewertungen.²³³

Neben die Fachaufsicht über die Schule tritt die Dienstaufsicht über die Religionslehrer. Die Dienstaufsicht bezieht sich auf die ordnungsgemäße Wahrnehmung seiner Dienstgeschäfte in fachlicher wie in rechtlicher Hinsicht. Wenn er den fachlichen Anforderungen des Religionsunterrichts nicht genügt, etwa pädagogisch versagt, stehen Maßnahmen bereit von der Beanstandung in der schlichten Form der Ermahnung bis zur Abberufung als Religionslehrer. Wenn der beamtete Lehrer schuldhaft seine Dienstpflicht verletzt, also ein Dienstvergehen begeht, etwa den Dschihad verkündet oder die Rechtstreue aufkündigt, erweitert sich das Arsenal um die Disziplinarmaßnahmen von Verweis bis zur Entfernung aus dem Beamtenverhältnis.

Die Schulaufsicht bezieht sich nicht auf die Religionsgemeinschaft als solche. Diese unterliegt weder der Fachaufsicht noch der Dienstherrschaft des Staates. Wenn sie ihre Kooperationsobligationen (die keine Rechtspflichten sind) nicht hinlänglich erfüllt, sich also nicht mit ihm in Fragen des Lehrplans und der Lehrbücher abstimmt, sich einer Verständigung über das Lehrpersonal verweigert und Obstruktion übt, kann der Staat die Entscheidung nicht an sich ziehen und nicht gegen den Willen der Religionsgemeinschaft zur Ersatzvornahme schreiten. Wenn es sich um funktionsnotwendige Entscheidungen handelt, kann Obstruktion dazu führen, daß der Staat den Religionsunterricht einstellt und seinen Einrichtungsbescheid widerruft.

²³³ § 93 Abs. 1 S. 1 und 2 und Abs. 3 HSchG.

5. Widerruf des Einrichtungsbescheids

a) Anwendbarkeit des Widerrufs

Ultima ratio unter den möglichen Sanktionen der Schulaufsicht ist die Aufhebung des Einrichtungsbescheids. Dieser weist in seinem Ursprung rechtliche Defizite auf: das Überspielen mangelhafter Voraussetzungen einer Religionsgemeinschaft nach Art. 7 Abs. 3 GG und das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage.²³⁴ An sich wäre die Aufhebung nach den Bedingungen einer Rücknahme gemäß § 48 VwVfG zu diskutieren.²³⁵ Dennoch sollen hier die (strengeren) Regeln des Widerrufs gemäß § 49 VwVfG angewendet werden, weil die anfänglichen rechtlichen Defizite derzeit eine Rücknahme nicht mehr rechtfertigen, das Land sich den Vorwurf des *venire contra factum proprium* zuzöge, wenn es sich auf die Mängel beriefe, und alle Beteiligten bisher von der Rechtmäßigkeit des Bescheids ausgegangen sind.

Als rechtmäßiger, begünstigender Verwaltungsakt kann der Bescheid ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden, wenn besondere, abschließend gesetzlich definierte Voraussetzungen erfüllt sind.

b) Total- oder Teilwiderruf

Das Gesetz gestattet, daß ein begünstigender Verwaltungsakt nicht zur Gänze, sondern nur *teilweise* mit Wirkung für die Zukunft widerrufen wird (§ 49 Abs. 2 S. 1 VwVfG). Es besteht also nicht lediglich die Wahl zwischen Alles oder Nichts. Das Gesetz stellt eine für den Bestandsschutz schonendere Lösung bereit, die dem Übermaßverbot Rechnung trägt. Voraussetzung ist die Teilbarkeit des Verwaltungsaktes.²³⁶ Diese

²³⁴ S. o. III, 3 und IV, 3.

²³⁵ Anzuwenden ist das hessische Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), das in den hier einschlägigen Bestimmungen mit denen des korrespondierenden Bundesgesetzes übereinstimmt

²³⁶ *Michael Sachs*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hg.) (N 146), § 49 Rn. 97.

Voraussetzung ist bei der Einrichtung des DITIB-Religionsunterrichts gegeben, weil sie sich auf das differenzierte staatliche Schulsystem bezieht, eine Dauerbeziehung herstellt und Zusagen enthält, die nur schrittweise erfüllt werden können.

Der Widerruf kann den Einrichtungsbescheid zur Gänze erfassen. Das würde bedeuten, daß der DITIB-Religionsunterricht mit Wirkung für die Zukunft in allen Schulen des Landes und in allen Jahrgangsstufen eingestellt würde. Dagegen würde sich ein Teilwiderruf auf den Problemherd beschränken, für den ein konkreter gesetzlicher Widerrufsgrund vorliegt, etwa auf eine bestimmte Schulanstalt, auf eine Jahrgangsstufe, auf einen Schultyp wie das Gymnasium. Denkbar ist auch die Unterscheidung zwischen dem bereits eingerichteten und dem erst für die Zukunft vorgesehenen Religionsunterricht, also zwischen den erfüllten und den noch offenen Zusagen, die der Einrichtungsbescheid enthält. Wenn ein Teilwiderruf den Belangen genügt, die nach § 49 Abs. 2 VwVfG den Widerruf rechtfertigen, scheidet nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Totalwiderruf aus.²³⁷ Der Teilwiderruf kommt aber nur in Betracht, wenn der verbleibende Teil für sich allein rechtmäßig ist²³⁸ und Sinn behält, der DITIB-Religionsunterricht in reduziertem Umfang weiterhin sinnvoll als ordentliches Lehrfach angeboten werden kann.

c) *Gründe des Widerrufs*

(aa) Der Widerruf kommt in Betracht, wenn er im *Verwaltungsakt vorbehalten* ist (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwVfG). In der Tat enthält die Zulassung des DITIB-Religionsunterrichts einen solchen Vorbehalt. Diese Nebenbestimmung soll die gesetzlichen Voraussetzungen der Zulassung sicherstellen und bestätigt damit ihren Zweck.²³⁹ Der Widerrufsvorbehalt ermöglicht, über die in § 49 Abs. 2 Nr. 2-5 VwVfG umschriebenen Widerrufsgründe hinaus den Verwaltungsakt aufzuheben und so die Bildung

²³⁷ *Sachs* (N 236), § 49 Rn. 15, 97.

²³⁸ *Enrico Peuker*, in: Knack/Henneke (Hg.), (N 168), § 49 Rn. 35.

²³⁹ § 36 Abs. 1 und 3 VwVfG.

von Vertrauensschutz zu verhindern.²⁴⁰ Ein solcher zusätzlicher Widerrufsgrund kann in einem späteren Tun oder Unterlassen des Begünstigten liegen.²⁴¹ Eben das soll der Vorbehalt im Einrichtungsbescheid leisten: „die dauerhafte Einhaltung der Voraussetzungen nach Art. 7 Abs. 3 GG sowie die ansonsten ordnungsgemäße Erteilung des Religionsunterrichts sicherstellen.“ Es ist nicht erforderlich, daß die Widerrufsgründe abschließend ausformuliert werden. Vielmehr genügt es, daß aus den Begleitumständen auf die Reichweite und Zielsetzung des Widerrufs geschlossen werden kann.²⁴² Daher fallen alle denkbaren Störungen des DITIB-Religionsunterrichts in den Anwendungskreis des Widerrufsvorbehalts. Der Widerruf kann freilich nicht beliebig erfolgen. Er muß aus sachlichen Gründen geboten sein.²⁴³ Das wäre vorliegend der Fall, wenn die Voraussetzungen der Zulassung entfielen, wenn sich etwa DITIB-Hessen als Instrument der türkischen Regierungspolitik erweise oder sonst Störungen einträten, die so gewichtig wären, daß sie der Abwägung gegen die Bestandskraft nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit standhielten. Die Bestandskraft sichert das schutzwürdige Vertrauen der Religionsgemeinschaft, darüber hinaus aber auch das Vertrauen der mittelbar begünstigten Personen, der Schüler bzw. der Erziehungsberechtigten sowie der Religionslehrer.

Neben dem formellen Tatbestand des Widerrufsvorbehalts können auch materielle Tatbestände zum Zuge kommen.

(bb) Der Widerruf ist zulässig, wenn mit dem Verwaltungsakt eine (echte) *Auflage* verbunden ist und der Begünstigte diese nicht oder nicht innerhalb einer bestimmten Frist erfüllt hat (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VwVfG). Der ministerielle Bescheid enthält Auflagen im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG in den Pflichten, Satzungsänderungen mitzuteilen und eine

²⁴⁰ *Stelkens* (N 172), § 36 Rn. 78.

²⁴¹ *Stelkens* (N 172); § 36 Rn. 79 – unter Berufung auf VGH München, in: NVwZ – BR 2007, S. 607 (608).

²⁴² *Stelkens* (N 172), § 36 Rn. 79; *Sachs* (N236), § 49 Rn. 42.

²⁴³ *Peuker* (N 238), § 49 Rn. 52.

Kontaktperson zu benennen. Rechtliche Bedenken bestehen gegen diese Nebenbestimmungen nicht. Doch allein die kurzfristige Nichterfüllung einer marginalen Auflage würde einen Widerruf des ganzen Bescheids nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht rechtfertigen.²⁴⁴ Hier könnte eine mildere Sanktion zum Ziel führen. Völlig anders sieht es aus für die mehr implicite als explicite vorgesehene Auflage, daß der Verband ein Mitgliederverzeichnis als Grundlage des Pflichtunterrichts für die Schüler, die dem Landesverband angehören, einzureichen hat. Das Ausbleiben des Verzeichnisses hat zu einer Verformung des grundgesetzlich vorgesehenen Unterrichtsmodells geführt.²⁴⁵ Ein Widerruf aufgrund dieses Säumnisses könnte auch auf den Tatbestand des Widerrufsvorbehalts gestützt werden (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwVfG). Da die Schulaufsicht die Anmeldepraxis mehrere Jahre lang geduldet hat, ist es aber angebracht, einem etwaigen Widerruf eine Mahnung mit Setzung einer Frist vorzuschalten, die dem zu erwartenden Zeit- und Arbeitsaufwand Rechnung trägt. Unter Umständen kommt auch hier statt des Widerrufs eine schonendere Lösung in Betracht, etwa die zeitweilige Aussetzung des Vollzugs.²⁴⁶ Zur Eigenart dieser Auflagen gehört, daß sie nicht ein für alle Mal zu erfüllen sind, sondern in dem auf Dauer angelegten Kooperationsverhältnis immer wieder aufleben.

(cc) Ein weiterer Widerrufsgrund ergibt sich, wenn die Behörde aufgrund *nachträglich eingetretener Tatsachen* berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen und wenn ohne Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG). Die Sachlage würde sich verändern, wenn die Voraussetzungen wegfielen, auf denen die Anerkennung von DITIB-Hessen als Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 7 Abs. 3 GG beruht, etwa das notwendige Minimum an Konsistenz, Gewähr der Dauer, Mitgliederstärke, aber auch Rechtstreue und Staatsunabhängigkeit. Die Änderung müßte so erheblich sein, daß das Land sich unter diesen Umständen nicht auf die Kooperation mit DITIB

²⁴⁴ Zur Verhältnismäßigkeit *Peuker* (N 238), § 49 Rn. 53.

²⁴⁵ Näher o. III 3 c.

²⁴⁶ S. u. 7.

eingelassen hätte und daß ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet wäre.²⁴⁷ Dagegen käme es nicht darauf an, daß die Änderung der Sachlage gerade von DITIB-Hessen ausginge oder der Landesverband sie sonst zu vertreten hätte.²⁴⁸ Es reicht aber nicht aus, daß die Behörde eine unverändert gebliebene Sachlage neu bewertet.²⁴⁹ Daher genügt es nicht für einen Widerruf, daß die Risiken, die sich aus der Einbindung von DITIB-Hessen in das Weisungssystem des Dachverbandes und der türkischen Religionsbehörde für den Status als Religionsgemeinschaft ergeben, heute stärker gewichtet werden als bei Erlaß des Verwaltungsaktes. Hier haben sich (noch) nicht die Tatsachen geändert, sondern die Sensibilität ihrer Wahrnehmung. Das Grundvertrauen, das vor fünf Jahren die Zulassung getragen hat, wird heute nicht mehr von der politischen Öffentlichkeit geteilt, die durch Vorgänge verstört ist, die außerhalb der Reichweite des Bundes- und des Landesverbandes liegen: durch die jüngste Verfassungsentwicklung der Türkei, den Ausbau zur Präsidialdiktatur, die Enthemmung der Exekutivgewalt, die politische Gleichschaltung der Justiz. Das Risikopotential vergrößert sich für den deutschen Ableger der türkischen Religionsbehörde. Erst wenn sich das Risiko auf einer der Weisungsebenen aktualisiert oder durch informelle Einflüsse auf die Religionslehrer auswirkt (was bislang nicht nachweisbar ist,²⁵⁰), hat sich die Sachlage verändert, vollends wenn das türkische Regime die Gelegenheit nutzt, einen Fuß in das deutsche Schulwesen zu stellen.

Im Ernstfall einer rechtlichen Auseinandersetzung müßte sich das Land Hessen allerdings auf den Einwand rüsten, daß es ein solches Risiko von Anfang an gekannt habe oder habe kennen müssen, daß es das Risiko in Kauf genommen habe und sich nun, wenn es sich realisiere, nicht mehr wehren könne, ohne sich den Vorwurf des *venire contra factum proprium* zuzuziehen. Doch der Vorwurf wäre unbegründet. Denn der

²⁴⁷ Eine Gefährdung läge etwa vor, wenn ohne den Widerruf die schulische Erziehung der Kinder oder das Vertrauen der Eltern Schaden nehmen könnte.

²⁴⁸ Vgl. OVG Münster, in: NVwZ 1988, S. 132; *Peuker* (N 238), § 49 Rn. 57.

²⁴⁹ *Peuker* (N 238), § 49 Rn. 56.

²⁵⁰ *Rohe* (N 4), S. 47 ff., 76 ff.

Einrichtungsbescheid spricht *expressis verbis* das Risiko an, daß die Religionsgemeinschaft durch einen anderen Staat so beeinflußt werde, daß ihre Grundsätze nicht Ausdruck ihrer religiösen Selbstbestimmung seien. Dieses Risiko will das Land nicht tragen. Wenn es sich aktualisiert, dann soll DITIB-Hessen nicht weiter Kooperationspartner des Landes Hessen sein. Beim Eintritt eines der im Bescheid genannten Sachverhalte wäre ein Widerruf *zwiefach tatbestandlich abgedeckt*: durch einen Widerrufsvorbehalt (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwVfG) und den Wegfall der Geschäftsgrundlage (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG). Entsprechendes träte ein, wenn der Landesverband seine notwendige Mitarbeit am Religionsunterricht einstellte.

(dd) Eine Generalklausel erlaubt den Widerruf, wenn dieser *schwere Nachteile für das Gemeinwohl* verhüten oder beseitigen soll (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 VwVfG). Diese Ermächtigung ist eng auszulegen.²⁵¹ Es ist die Reserveermächtigung, wenn die anderen Tatbestände, zumal § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG nicht verfangen. Dieser Tatbestand erfaßt nachträglich eingetretene Tatsachen, nicht jedoch solche, die von Anfang an bestanden haben, aber erst später bekannt geworden sind.²⁵² Das könnten nachträglich aufgedeckte politische Einwirkungen der türkischen Religionsbehörde sein, die eine Selbstbestimmung von DITIB-Hessen ausschließen, oder Mißbrauch des Religionsunterrichts oder die Freitagspredigt zur Spionage im Dienste der türkischen Regierungspartei sein. Der subsidiäre Gemeinwohltatbestand könnte etwaige Lücken schließen.²⁵³

d) *Materielle Beweislast*

Damit stellt sich die Frage, welcher Seite die materielle Beweislast zufällt, wenn sich trotz aller Ermittlungen nicht aufklären läßt, ob die Voraussetzung eines Widerrufs erfüllt ist. Die Praxis folgt dem Normbegünstigungsprinzip: Die materielle Beweislast liegt bei dem, der

²⁵¹ *Peuker* (N 238), § 49 Rn. 71.

²⁵² *Sachs* (N 236), § 49 Rn. 83.

²⁵³ *Sachs* (N 236), § 49 Rn. 83.

eine ihm günstige Entscheidung anstrebt. Er trägt das Risiko dafür, daß sich eine rechtsvernichtende oder rechtshemmende Tatsache nicht nachweisen läßt.²⁵⁴ Der Begünstigte im Widerruf eines begünstigenden Verwaltungsaktes ist die Behörde. Ihr fällt die materielle Beweislast zu für die Tatsachen, die einen Widerruf rechtfertigen.²⁵⁵ Wenn jedoch der Belastete den Schein erzeugt, daß ein Widerrufsgrund vorliegt, wenn etwa DITIB schuldhaft den Verdacht auf sich zieht, vom türkischen Geheimdienst infiltriert zu sein, liegt es an ihm, sich von dem Verdacht zu reinigen.

e) Ermessen der Verwaltung

Auch wenn einer der Widerrufstatbestände erfüllt ist, liegt es im *Ermessen* der Behörde, ob sie von der Befugnis Gebrauch macht. Sie kann legitim die Folgen eines Widerrufs für die betroffenen Individuen wie auch die integrationspolitischen Folgen für die Muslime im Lande, zumal für die Muslime türkischer Herkunft, und die Folgen für die außenpolitischen Beziehungen berücksichtigen. Zu erwägen sind nicht nur die zu erwartenden Reaktionen der türkischen Regierung und ihrer Anhänger, sondern auch die der Opponenten. Es erhöhe sich zudem die Frage, welche religiös-politischen Kräfte in die Lücke nachrücken würden, wenn die Kooperation mit DITIB und die mittelbare Beziehung zu Diyanet aufgekündigt würde.²⁵⁶

In Grenzfällen kann sich allerdings das Ermessen auf Null reduzieren und das Recht zum Widerruf in die Pflicht dazu umschlagen, wenn der Widerruf sich als die einzige Möglichkeit erweist, um Gefahren für die öffentliche Sicherheit, für den Schulfrieden und die verfassungsadäquate Funktion des Religionsunterrichts, zumal das Wohl der Kinder, abzuwehren. Dagegen ist der Widerruf kein legitimes Mittel der Retorsion auf unerwünschte Züge der türkischen Außen- oder Innenpolitik, es sei denn,

²⁵⁴ Klaus Ritgen, in: Knack/Henneke (N 168), § 24 Rn. 55.

²⁵⁵ Zur Rücknahme Ritgen (N 254), § 24 Rn. 61.

²⁵⁶ Dazu Seufert (N 25), S. 26 ff., 38 ff.

daß diese sich (zumindest indirekt) auf DITIB-Hessen auswirkten und Zweifel an deren Staatsunabhängigkeit und Rechtstreue begründeten.

6. Einstellung des weiteren Ausbaus

Als mögliche Sanktion kommt die Einstellung des weiteren Ausbaus des Religionsunterrichts in Betracht. Der Bescheid der Kultusministerin bezieht sich auf die „Einrichtung und Fortführung“ des bekenntnisorientierten Religionsunterrichts und auf die „kontinuierliche Erfüllung“ der korrespondierenden Anforderungen. Er enthält also die Zusage eines weiteren Ausbaus.²⁵⁷

Dessen Umfang wird jedoch nicht exakt definiert. Die Rede ist nur von der Primarstufe. Der Religionsunterricht solle auf der Grundlage des Kerncurriculums für die Primarstufe erteilt werden. Eine entsprechende curriculare Grundlage für die nächste Stufe fehlt derzeit. Lediglich der Plan für die Ausbildung der Religionslehrer, der den Einstellungsbescheid begleitet, reicht darüber hinaus und erfaßt die erste bis sechste Jahrgangsstufe. Auch mit dieser braucht der Ausbau des Religionsunterrichts nicht zu enden. Der Bescheid soll einen Prozeß in Gang setzen. Wenn diesem nicht Einhalt geboten würde, könnte er theoretisch das Gesamtvolumen eines ordentlichen Lehrfachs abdecken, nämlich alle allgemeinbildenden Schulen und Berufsschulen,²⁵⁸ also die potentielle Gesamtreichweite des Religionsunterrichts.²⁵⁹ Doch diese wird nicht von vornherein garantiert. Der Bescheid legt sich nicht ausdrücklich auf Umfang und Ziel des Prozesses fest. Um von vornherein ein bestimmtes Volumen zu garantieren, ist er zu vorsichtig gefaßt, mit zu vielen Kautelen gespickt. Der DITIB-Religionsunterricht ist kein Selbstläufer. Das Land ist in jeder Phase auf die Mitwirkung des Partners angewiesen, zumal in der Aufbauphase. Daher behält sich das Ministerium vor, den weiteren Ausbau zu beenden,

²⁵⁷ S. o. IV, 4 d.

²⁵⁸ Zur schulorganisatorischen Reichweite des Art. 7 Abs. 3 GG *Link* (N 60), S. 465 f.; *Badura* (N 72), Art. 7 Rn. 73. S. auch o. II, 3.

²⁵⁹ S. o. II, 3.

wenn die Erwartungen, die der Bescheid zu erkennen gibt, enttäuscht werden sollten.

Die Beendigung des Ausbaus würde nicht an den bisher erreichten Stand des Religionsunterrichts rühren. Sie ließe sich als Teilwiderruf des Einrichtungsbescheids qualifizieren, wenn man in dem Bescheid die Zusage der Komplettierung gerade zu dem bestimmten Zeitpunkt in der betroffenen Phase, zu der betroffenen Stufe, zu dem betroffenen Bildungsgang erkennen könnte. Als Rechtstitel für einen Teilwiderruf kämen vornehmlich die Tatbestände des Widerrufsvorbehalts und der nachträglich eingetretenen Tatsachen in Betracht.²⁶⁰

Falls die Einstellung den Bescheid aber nicht inhaltlich berührte, weil insoweit keine Komplettierungszusage vorläge, so kämen die Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes über den (Teil-)Widerruf mangels eines Gegenstandes nicht zum Zuge, sondern nur allgemeine rechtsstaatliche Grundsätze. Allenfalls mag die Verwaltung über einen Analogieschluß auf die *clausula rebus sic stantibus* in der Formulierung des § 38 Abs. 3 VwVfG zurückgreifen,²⁶¹ daß, wenn sich die Sach- oder Rechtslage derart ändert, daß die Behörde bei Kenntnis der nachträglich eingetretenen Änderung die Kooperation nicht eingegangen wäre oder aus rechtlichen Gründen nicht hätte eingehen dürfen, sie die Kooperation beenden könnte. Im vorliegenden Fall ginge es freilich nur darum, die bisherige Kooperation nicht weiter auszubauen.

Für die Abwägung der Belange des Staates und der Belange von DITIB gilt: Je weiter der Ausbau fortschreitet, desto stärker wächst sein Bestandsschutz und desto mehr Gewicht bringt dieser in die Abwägung mit den gegenläufigen öffentlichen Interessen ein. Die Zusage, die der Verwaltungsakt enthält, verfestigt sich in dem Maße, in dem sie ins Werk

²⁶⁰ S. o. VII, 4 b.

²⁶¹ Dazu *Stelkens* (N 172), 38 Rn. 44 ff., 95 ff.

gesetzt wird. Die gewohnheitsrechtlich etablierte Figur des Bestandsschutzes, die von der Verwaltungsjudikatur zum Baurecht entwickelt worden ist, sichert das Resultat von Kapital und Arbeit, die der Begünstigte aufgewendet hat, unter Berufung auf die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG.²⁶² Eine vergleichbare Grundrechtsposition erlangen die Beteiligten am Religionsunterricht jedoch nicht, weder die Religionsgemeinschaft noch Schüler und Eltern, vollends nicht die Religionslehrer als Staatsbeamte.²⁶³ Die Erwartungen, die sie auf den Fortbestand des DITIB-Religionsunterrichts richten, und die entsprechenden Dispositionen, die sie getroffen haben, verschaffen keine subjektiven Rechte auf Fortbestand des ordentlichen Lehrfachs, wenn die Voraussetzungen der institutionellen Garantie ausfallen. Doch ob sie ausfallen, dürfte im Ernstfall streitig sein, so daß die Religionsgemeinschaft sowie Eltern und Schüler ihre rechtlich bedingte Position im status quo juristisch verteidigen können. Right or wrong – die normative Kraft des Faktischen nimmt zu mit jeder Erweiterung des neuartigen Unterrichtsfachs. Wirksamer noch dürfte sich der innenpolitische Widerstand in der deutschen Öffentlichkeit und der außenpolitische Druck der Türkei auswirken, wenn der einmal erreichte vermeintliche Besitzstand bedroht wird.

7. Einstweilige Aussetzung des Vollzugs und Entschleunigung des weiteren Ausbaus

Nicht jede Störung, die einen der Tatbestände des § 49 VwVfG erfüllt, rechtfertigt den Widerruf der Genehmigung. Im aktuellen Fall kann sich der Widerruf als unverhältnismäßig, gemessen am Gewicht der Störung erweisen. Auch können sich schonendere Lösungswege auf tun, Wege, die

²⁶² Dazu mit Nachw. *Rainer Wahl*, Abschied von den „Ansprüchen aus Art. 14 GG“, in: FS für Konrad Redeker, 1993, S. 245 (246 ff.); *Werner Hoppe/Susan Grotefels*, Öffentliches Baurecht, 1995, § 2 Rn. 59 ff.; *Giso Hellhammer-Hawig*, in: Klaus Schönenbroicher/Manuel Kamp (Hg.), Bauordnung Nordrhein-Westfalen, 2012, § 75 Rn. 90 ff.

²⁶³ Zum „Anspruch auf Einrichtung eines Religionsunterrichts“ s. o. III, 4.

den Bestand des Verwaltungsaktes weder im Ganzen noch in Teilen antasten.²⁶⁴

Als solche Modi kommen unter Umständen die einstweilige Aussetzung oder eine Reduzierung des Vollzugs in Betracht. Sie können sich auf den bestehenden Unterrichtsbetrieb beziehen oder auf dessen weiteren Ausbau. Denkbar ist auch die Verlangsamung des Ausbaus. Maßnahmen und Prozesse dieser Art tasten den Bestand des Zulassungsbescheids nicht an. Für solche Wege spricht auch der Charakter des Zulassungsbescheids als mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt mit Dauerwirkung.²⁶⁵ Wenn der Begünstigte mit seiner Mitwirkungspflicht in Verzug gerät, so kommt die Suspension der begünstigenden Leistung als mögliche Sanktion in Betracht.

Der Umstand, daß die Verwaltung innerhalb der Primarstufe den Religionsunterricht Jahr für Jahr um eine weitere Klasse ergänzt hat, erzeugt keine rechtliche Selbstbindung für die nächste Stufe und zwingt sie nicht, aus Gründen der Konsequenz am Jahresrhythmus festzuhalten. DITIB hat keinen Anspruch auf ein Wachstum des Religionsunterrichts nach einem bestimmten Zeit- und Sachplan, auch wenn sie dem Grunde nach einen, freilich vielfach bedingten Anspruch „auf Einführung eines Religionsunterrichts ihrer Konfession“ hat und den Staat mithin „eine objektiv-rechtliche Verpflichtung zur Veranstaltung von Religionsunterricht an seinen Schulen“ trifft.²⁶⁶ Vielmehr entscheidet die Schulbehörde nach Ermessen über Zeit und Volumen des Fortgangs. Ihr Handlungsspielraum ist hier weiter als im Widerruf eines Verwaltungsaktes oder in der Lösung aus einer Zusicherung. Sie kann von dem bisherigen Jahresrhythmus abweichen, den Weiterbau verlangsamen oder zeitweilig anhalten, wenn sie sachgerechte Gründe hat, die rechtsstaatlichen Kriterien standhalten.²⁶⁷ Maßnahmen dieser Art sind denkbar für eine einzelne Schule, für einen

²⁶⁴ Zum Übermaßverbot *Peuker* (N 238), § 49 Rn. 53

²⁶⁵ S. o. IV, 4a, c.

²⁶⁶ BVerfGE 123, 49 (53). Näher o. III, 4.

²⁶⁷ Zu diesen etwa *Henneke/Ruffert* (N 168), § 38 Rn. 67.

Bildungsgang (etwa das Gymnasium) oder für das ganze öffentliche Schulwesen.

Wenn nicht besondere Umstände auftreten, sind vorläufige Aussetzung oder Entschleunigung Interna der Verwaltung, denen Außenwirkung abgeht. Sie zeitigen keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit für Personen. Sie regeln keinen Einzelfall, sind also keine Verwaltungsakte. Die zeitliche Verzögerung in der Umsetzung einer Zusage, die für sich ebenfalls kein Verwaltungsakt ist, kann auch nicht als Unterlassen eines Verwaltungsaktes gedeutet werden. Mithin entfallen die auf einen Verwaltungsakt bezogenen Regeln des Verwaltungsverfahrens und des Verwaltungsprozeßrechts. Überhaupt gibt es keine festen, ausformulierten, allseits anerkannten Vorschriften über das zeitliche Procedere.²⁶⁸ Gleichwohl darf der Einsatz der im Vergleich zum Widerruf milderen Mittel nicht willkürlich, vollends nicht schikanös erfolgen. Er bedarf der sachgerechten Gründe. Einstweilige Maßnahmen wie die vorläufige Aussetzung oder Reduzierung des weiteren Ausbaus (etwa die Beschränkung auf einzelne Schulen) oder die Entschleunigung sind legitim, wenn die hinreichende Nachfrage der Schüler bzw. der Erziehungsberechtigten ausbleibt, wenn es an einer hinreichenden Zahl von qualifizierten Religionslehrern fehlt oder sonst Kapazitätsengpässe auftreten. Alle Verwaltungsleistungen stehen unter dem Vorbehalt des Möglichen.²⁶⁹ Der Übergang von der Primar- zur Sekundarstufe, von der ersten zur zweiten Sekundarstufe oder das Auslaufen des bisherigen Kerncurriculums, das von der ersten bis zur sechsten Klasse reicht,²⁷⁰ oder von der allgemeinbildenden Schule zur Berufsschule bilden qualitative Einschnitte in den schulischen Bildungsgang sind sachgerechte Gründe, sich von den Notlösungen und Improvisationen der vier Anfangsjahre zu

²⁶⁸ In der Literatur ist die Rede von „einer gewissen Zeitblindheit“ der verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Diskurse (*Franz Reimer*, Diskursvergleich im Verfassungs- und Verwaltungsrecht [Leitsatz 2 b], demnächst in VVDStRL 77 [2018]).

²⁶⁹ *Otto Deppenheuer*, Der Vorbehalt des Möglichen, in: HStR XII, ³2014, § 269.

²⁷⁰ Das Primarstufen-Kerncurriculum „DITIB-Hessen (sunnitisch)“ (§ 1 Nr. 8 der Verordnung über die hessischen Kerncurricula v. 31. Mai 2011) wird derzeit übergangsweise für die Jahrgangsstufen 5 und 6 verwendet (Stichwort: Spiralcurriculum).

verabschieden und auf der neuen Stufe den regulären Standard herzustellen oder aber so lange zu zögern, bis dieser Standard erreicht wird. Das gilt insbesondere für das Gymnasium, das strengeren wissenschaftlichen Anforderungen ausgesetzt ist als die Hauptschule, zumal die Grundschule. Die Schulaufsicht kann eine akademische Ausbildung der Religionslehrer einfordern auf gleichem Niveau wie bei den Lehrern des kirchlichen Religionsunterrichts – oder abwarten, bis dieses Niveau erreicht ist. Die universitäre Ausbildung ist bereits voll in Gang.²⁷¹

Seit vier Jahren ist DITIB-Hessen in Verzug, seine Zusage einzulösen und Mitgliederverzeichnisse einzureichen, die geeignet sind, einen bekenntnisgebundenen Religionsunterricht als Pflichtfach zu organisieren. Die bisherige Praxis entspricht nicht dem Konzept des Art. 7 Abs. 3 GG, von dem der Genehmigungsbescheid ausgegangen ist und das DITIB akzeptiert hat.²⁷² Die Ersatzlösung eines De-facto-Wahlfachs mochte als Provisorium des Anfangs passieren. Sache der Schulaufsicht ist es nun, für die grundgesetzlich intendierte Normalität zu sorgen und zu verhindern, daß das Provisorium auf die Sekundarstufen übergreift. Für die Schulaufsicht ist es sachgerecht, den Kooperationspartner an seine Obliegenheit zu erinnern und einseitige Vorleistungen für den weiteren Ausbau zurückzuhalten. Das ist immer noch die schonendere Lösung, als sogleich aufs Ganze zu gehen und die Umstellung auch für die Primarstufe zu fordern oder den Bescheid zu widerrufen.

Eine einstweilige Einstellung des weiteren Ausbaus läßt sich rechtfertigen, wenn sich gewichtige und begründete Zweifel daran erheben, ob DITIB-Hessen noch das gebotene Maß an Rechtstreue und Staatsunabhängigkeit aufweist oder ob er für Zwecke der türkischen Politik instrumentalisiert wird, die sich mit dem deutschen *ordre public* nicht vereinbaren lassen. Die Gründe müssen nicht im Landesverband selbst

²⁷¹ Zu den Vorbereitungen des Aufbaus für die Sekundarstufe I *Rohe* (N 4), S. 66.

²⁷² Näher o. II, 3 c.

liegen. Es genügt, daß sie sich im Dachverband oder anderen Landesverbänden zeigen oder die Vertrauenswürdigkeit der Gesamtorganisation in Deutschland in Frage stellen. Das könnte sich ergeben, wenn ein fundierter Verdacht aufkäme, daß Sicherheitsbehörden der Türkei wie MIT die Religionsbehörde Diyanet oder Einrichtungen von DITIB als Stützpunkte zum Zwecke der Spionage und der politischen Verfolgung nutzen. Hier ist es für das Land angebracht, die Aufklärung der Sache abzuwarten, den weiteren Ausbau auszusetzen, bis der Verdacht geklärt ist und entschieden werden kann, ob er weitergehen kann oder Widerruf erfolgen soll.

Praktische Ergebnisse in Thesen

Aufgabe des Rechtsgutachtens

1. Gegenstand ist der in Kooperation mit dem DITIB-Landesverband Hessen durchgeführte bekenntnisorientierte staatliche Religionsunterricht, der auf der Grundlage des Genehmigungsschreibens der Hessischen Kultusministerin vom 12. Dezember 2012 eingerichtet worden ist und seit dem Schuljahr 2013/14 für die vier Jahrgänge der Primarstufe aufgebaut worden ist. Das Rechtsgutachten untersucht die Frage, welche Rechtsfolgen und Handlungsmöglichkeiten der Schulaufsicht sich ergeben, wenn der Religionsunterricht nicht ordnungsgemäß durchgeführt wird, wenn die Voraussetzungen, die der Genehmigung zugrunde lagen, seither ganz oder teilweise entfallen sind oder die Erwartungen, von denen sie ausging, sich nicht erfüllt haben (S. 8 ff.). Ob eine dieser Bedingungen eingetreten ist oder nicht, ist Tatfrage, die hier nicht zu beantworten ist. Die Untersuchung und ihre Ergebnisse sind hypothetischer Natur (S. 17 f.).

Vorsorge für eine gedeihliche, konfliktfreie Zusammenarbeit

2. Beide Partner müssen ihre Beziehungen so organisieren, daß ihre Zusammenarbeit möglichst gedeihlich und konfliktfrei erfolgt. Dazu tragen vor allem Informationspflichten, Besprechungen und Einigungsprozeduren bei. Dennoch lassen sich Störungen nicht von vornherein ausschließen. Der Staat muß sich auf rechtsstaatlich angemessene Reaktionen vorbereiten (S. 65 ff.).

Tatbestand der Störung

3. Beeinträchtigungen der ordnungsmäßigen Durchführung des Religionsunterrichtes sowie Defizite der Voraussetzungen und der Einlösung von Erwartungen sind Störungen (S. 69 ff.).

4. Die Störung stellt auf die objektive Beeinträchtigung des Religionsunterrichts ab. Auf ein Verschulden des Störers kommt es nicht an, sondern auf das Wohl der Schüler, auf die Integrität des Unterrichts und auf das Vertrauen der Beteiligten und der Öffentlichkeit. Störung ist auch ein Verhalten, daß an sich keine Regel verletzt, aber den bösen Schein einer Regelverletzung erzeugt. Eine denkbare Störung ist die nachhaltige Enttäuschung der Integrationserwartungen, die den Einrichtungsbescheid leiten (S. 69 f.).

5. Als Störer kommen die Religionslehrer sowie der DITIB-Landesverband als Partner des Hessischen Staates in Betracht.

Zurechnung

6. Die Eignung des DITIB-Landesverbandes zur Kooperation hängt nicht allein von seinem Verhalten ab, das sich unmittelbar auf den Religionsunterricht bezieht, sondern von seinem gesamten Verhalten als Religionsgemeinschaft, so daß auch Vorgänge in den von ihm betriebenen Moscheen seine Rechtstreue und Staatsunabhängigkeit berühren können (S. 71 f.).

7. Solange der Landesverband nicht substantielle Autonomie und damit Eigenständigkeit gegenüber dem Dachverband erlangt hat, muß er sich als integraler Bestandteil des Gesamtverbandes behandeln und sich Störungen im Dachverband oder in anderen Landesverbänden zurechnen lassen (S. 72 f.; S. 93 ff.).

8. Die Einflußkanäle der türkischen Regierung (Diyanet) stellen durch ihr bloßes Vorhandensein die Eignung des Landesverbandes noch nicht in Frage. Die Störung setzt erst ein mit deren Nutzung und Instrumentalisierung für politische Ziele der türkischen Regierung (S. 42 ff, 74, 86 f.).

9. Die allgemeine Entwicklung der türkischen Politik kann DITIB als Bundes- wie als Landesverband nicht angelastet werden, es sei denn, daß sie sich wenigstens mittelbar auf die Kooperationstauglichkeit des Landesverbandes, insbesondere die Gewähr seiner Staatsunabhängigkeit und Rechtstreue auswirkt (S. 74, 86 f.).

10. Die Schulaufsicht bezieht sich auf den Sachbereich des Religionsunterrichts, nicht aber auf die Religionsgemeinschaft in ihren sonstigen Tätigkeiten; letztere unterliegen den für alle geltenden Gesetzen (S. 28 f., 75). Jedoch können externes Verhalten und externe Umstände auf den Status der Religionsgemeinschaft und ihre Eignung nach Art. 7 Abs. 3 GG zurückwirken (S. 69 f., 72 ff., 86 f.).

11. Die Schulaufsicht des Staates wirkt laut Einrichtungsbescheid darauf hin, „die dauerhafte Einhaltung der Voraussetzungen nach Art. 7 Abs. 3 GG sowie die ansonsten ordnungsgemäße Erteilung des Religionsunterrichts sicherzustellen“. Als Mittel stehen ihr dafür die Fachaufsicht über den Unterricht und die Dienstaufsicht über die (beamteten) Religionslehrer zu, letztere mit den Sanktionen des Disziplinarrechts. Die fachaufsichtlichen Maßnahmen werden nicht abschließend gesetzlich normiert. Aus der Aufgabe der Schulaufsicht kann auf die jeweils zwecktauglichen Befugnisse gefolgert werden. Deren Anwendung stößt in der gesetzlich vorgesehenen Eigenständigkeit der Schulen und in der pädagogischen Freiheit des Lehrpersonals nicht auf institutionellen und grundrechtlichen Widerstand, (S. 75 ff.).

12. Zu den Maßnahmen mit Außenwirkungen auf den Kooperationspartner gehören Informationsrechte, zumal der jederzeitige, auch unangemeldete Besuch des Religionsunterrichts (S. 78 ff.).

13. Der DITIB-Religionsunterricht steht zu Recht unter besonders genauer Beobachtung, und das aus mehreren Gründen: weil es sich um ein riskantes Pioniervorhaben handelt, weil die Einflußkanäle der türkischen

Regierung die Überwachung von deutscher Seite erfordern, weil die Irritationen um DITIB das Mißtrauen der Öffentlichkeit geweckt haben und schließlich weil der staatliche Dienstherr den beamteten Religionslehrern Fürsorge schuldet vor dienstfremden Ingerenzen, vor falschem Verdacht und vor öffentlichem Mißtrauen. Die Intensivierung der Schulaufsicht bildet geradezu eine Gunst für den DITIB-Religionsunterricht (S. 66 ff.).

Widerruf des Einrichtungsbescheides

14. Ultima ratio der schulaufsichtlichen Maßnahmen ist der Widerruf, der den Einrichtungsbescheid ganz oder teilweise aufhebt, (§ 49 VwVfG) – (S. 83 ff.).

15. Der Verwaltungsakt, der den DITIB-Religionsunterricht einführt, enthält einen ausdrücklichen Vorbehalt des Widerrufs, der alle denkbaren Störungen umfaßt und insoweit einen Vertrauensschutz für den Landesverband wie für sonstige Beteiligte nicht aufkommen läßt (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwVfG). Freilich muß das Gewicht der aktuellen Störung einer Abwägung gegen die Bestandskraft nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit standhalten (S. 84 f.).

16. Der Widerruf kann auch mit nachträglich eingetretenen Tatsachen begründet werden, wenn sie den Erlaß des Verwaltungsaktes hätten vereiteln können und ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG). Der Fall träte ein, wenn eine Voraussetzung des Genehmigungsaktes wegfielen, etwa die organisatorische Konsistenz des Verbandes oder seine Staatsabhängigkeit (S. 85 f.). Es kommt nicht darauf an, ob der Verband die Änderung zu vertreten hätte. Aber es genügt nicht, daß die Behörde die vorab bekannten Umstände nachträglich anders gewichtet. Die jüngste innenpolitische Entwicklung der Türkei vergrößert indirekt das Risiko für DITIB-Hessen. Doch muß zumindest die Schwelle der abstrakten Gefahr des Verlustes der Staatsunabhängigkeit erreicht sein, bis der Widerrufstatbestand greift (S.

74). Das Kultusministerium hat das Risiko vorab gesehen, aber seine Aktualisierung nicht in Kauf genommen; es hat sich vielmehr für den Ernstfall den Widerruf vorbehalten (S. 87).

17. Die Nichterfüllung einer (echten) Auflage (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VwVfG) kann einen Widerruf nur rechtfertigen, wenn die Nichterfüllung das dafür erforderliche Gewicht erreicht (S. 85). Das ist allenfalls bei besonders hartnäckigem Verzug der Fall, wenn es um die Auflagen geht, Satzungsänderungen mitzuteilen, eine Kontaktperson zu benennen oder ein Mitgliederverzeichnis einzureichen, das als Grundlage des Pflichtunterrichts dienen kann. Im letzteren Fall müßte ein Mahnung vorausgehen und eine Frist gesetzt werden, die den Schwierigkeiten und dem Zeit- und Arbeitsaufwand Rechnung trägt (S. 88 f.). In der Regel sind schonendere Lösungen möglich als der Widerruf. Außerhalb des Tatbestandes für die echten Auflagen liegen die „modifizierenden Auflagen“ des Einrichtungsschreibens, also die inhaltlichen Beschränkungen. Für sie kommt, abgesehen vom Widerrufsvorbehalt nach § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwVfG, der Tatbestand der „nachträglich eingetretenen Tatsachen“ in Betracht (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwVfG).²⁷³

18. Die Generalklausel und die Nachteile für das Gemeinwohl (§ 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 VwVfG) haben daneben nur subsidiäre Bedeutung (S. 88).

19. Die Beweislast für das Vorliegen eines Widerrufsgrundes liegt grundsätzlich bei der Behörde. Wenn aber der begünstigte Landesverband schuldhaft den Verdacht auf sich zieht, daß ein Widerrufsgrund vorliegt, fällt ihm die Last zu, sich von dem Verdacht zu reinigen (S. 88 f.). Auch bei Vorliegen eines Grundes zum Widerruf liegt es im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde, ob sie davon Gebrauch macht. Doch kann sich ihr Ermessen auf Null reduzieren (S. 89).

²⁷³ *Sachs* (N 236), § 49 Rn. 4, 58 ff.

Einstellung des weiteren Ausbaus

20. Der Genehmigungsbescheid enthält die Zusage der „Einrichtung und Fortführung“ des Religionsunterrichts, legt sich jedoch nicht von Anfang an auf den Umfang und das Ziel der „Fortführung“ fest. Diese könnte aber das ganze Volumen eines ordentlichen Lehrfachs an allgemeinbildenden Schulen und Berufsschulen ausschöpfen. Unter dieser Voraussetzung darf der weitere Ausbau des Unterrichts nur unter den Bedingungen eines Teilwiderrufs eingestellt werden (S. 89 ff.).

21. Je weiter der Ausbau des DITIB-Religionsunterrichts fortschreitet und „ins Werk gesetzt“ wird, desto stärker wächst der (zumindest faktische) Bestandsschutz und desto mehr Gewicht bringt dieser in die Abwägung mit gegenläufigen Interessen ein (S. 91).

Einstweilige Aussetzung des Vollzugs und Entschleunigung des weiteren Ausbaus

22. Die Behörde kann auf Störungen, die einen Tatbestand des § 49 VwVfG erfüllen, reagieren, ohne den Bescheid ganz oder teilweise zu widerrufen, wenn sie wenn sie den Vollzug des Zulassungsbescheids einstweilig suspendiert oder seinen weiteren Ausbau verlangsamt (S. 91 ff.). Das Faktum, daß die Behörde bisher im Jahresrhythmus vorgegangen ist, erzeugt keine Selbstbindung. Legitime Gründe für eine Aussetzung sind mangelnde Nachfrage der Eltern und Schüler, Kapazitätsengpässe, zumal an ausgebildeten Lehrern, wie überhaupt der Vorbehalt des Möglichen. Sachgerecht wäre ein Anhalten vor dem Übergang zu einer neuen Schulstufe oder Schulart (Gymnasium) oder dem Geltungsbereich eines anderen Curriculums, um von Anfang an den Normalstandard zu erreichen und nicht die Improvisationen und Notlösungen der Anfangsjahre zu verlängern. Vollends wäre es sachgerecht, innezuhalten, um dem Landesverband die Gelegenheit zu geben, das versprochene Mitgliederverzeichnis zu erstellen und einzureichen, auf dessen Grundlage der Religionsunterricht erstmals in seiner regulären, vom

Einrichtungsbescheid vorgesehenen Form als Pflichtunterricht für Mitglieder des Verbandes durchgeführt werden könnte. Der seit vier Jahren währende Verzug hat zu einer Verformung des grundgesetzlichen Religionsunterrichts vom Pflicht- zum Wahlunterricht geführt (S. 45 ff., 85, 93).

23. Da die einstweiligen Maßnahmen keine Zusagen verletzen, keine Außenwirkung zeitigen und nicht in Rechte eingreifen, liegt ihre Schwelle niedriger als die des Widerrufs oder der sonstigen schulaufsichtlichen Sanktionen. Das erleichtert einstweilige Maßnahmen gerade im Falle eines illegitimen Staatseinflusses seitens der Türkei (S. 92).

Literatur

Altaş, Bekir, Status der islamischen Dachverbände, in: Nationaldienst der EZW 7/2017, S. 262 ff.

Anschütz, Gerhard, Die Verfassung des Deutschen Reichs, ¹⁴1933.

Anselm, Helmut, Islam in der Schule, 2007.

Antoniou, Theodora, Das Verhältnis von Staat und Kirche in Griechenland, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (=Essener Gespräche), Bd. 40, 2007 S. 157 ff.

von Arnould, Andreas, Rechtssicherheit 2006.

Axer, Peter, Nebenbestimmungen im Verwaltungsrecht, in: JURA 2001, S. 748 ff.

Badura, Peter, Das Staatskirchenrecht als Gegenstand des Verfassungsrechts, in: Joseph Listl/Dietrich Pirron (Hg.), Handbuch des Staatskirchenrechts, 1. Bd., ²1994, S. 211 ff.

Bingener, Reinhard, Islamverträge vor dem Aus, in: FAZ v. 20.1.2017, Nr. 17, S. 4.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Zum Verhältnis von Kirche und moderner Welt, in: Reinhard Kosellek (Hg.), Studien zum Beginn der modernen Welt, 1977, S. 154 ff.

Ders., Der Staat als sittlicher Staat, 1978.

Brüning, Christoph, in: Klaus Stern/Florian Becker (Hg.), Grundrechte-Kommentar, 2010, Art. 19.

Campenhausen, Axel Frhr. von / de Wall, Heinrich, Staatskirchenrecht, ⁴2006.

Classen, Claus Dieter, Religionsrecht, ²2015.

Depenheuer, Otto, Der Vorbehalt des Möglichen, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (=HStR), Band XII, ³2014, § 269.

Detterbeck, Steffen, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozeßrecht, ¹⁴2016, Rn. 516.

Dreier, Horst, in: ders. (Hg.), GG, ²2004, Art. 19 III.

Drews, Bill/Wacke, Gerhard/Vogel, Klaus/Martens, Wolfgang, Gefahrenabwehr, ⁹1986.

Fassbender, Bardo, Wissen als Grundlage staatlichen Handelns, in: HStR IV, ³2006, § 76.

Forsthoff, Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Bd., ¹⁰1973.

Friesenhahn, Ernst, Religionsunterricht und Verfassung, in: Essener Gespräche, Bd. 5, 1971, S. 67 ff.

Geis, Max-Emanuel, in: Karl-Heinrich Friauf/Wolfram Höfling (Hg.) Berliner Kommentar zum GG, Stand 2004, Art. 7.

Heckel, Martin, Säkularisierung (1980), in: ders., Gesammelte Schriften, Bd. II, 1989, S. 773 ff.

Hellhammer-Hawig, Giso, in: Klaus Schönbroicher/Manuel Kamp (Hg.), Bauordnung Nordrhein-Westfalen, 2012, § 75.

Ders., Neue Formen des Religionsunterrichts? (2007), in: ders., Gesammelte Schriften Bd. VI, 2013, S. 379 ff.

Henneke, Hans-Günter, in: Hans J. Knack/Hans Günter Henneke (Hg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, ¹⁰2014, § 35.

Hense, Ansgar, Staatliche Verträge mit muslimischen Akteuren, in: Björn Thümler (Hg.), Wofür braucht Niedersachsen einen Vertrag mit muslimischen Verbänden?, 2016, S. 187 ff.

Hesse, Konrad, Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Listl/Pirron, Handbuch des Staatskirchenrechts, 1. Bd., ²1994, S. 521 ff.

Ders., Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, ²⁰1995.

Hillgruber, Christian, Der deutsche Kulturstaat und der muslimische ,

Ders., Grundrechtlicher Schutzbereich, Grundrechtsausgestaltung und Grundrechtseingriff, in: HStR IX, ³2011, § 200.

Ders., Staat und Religion, 2007.

Hilp, Ulrich, „Den bösen Schein vermeiden“, 2003.

Hollerbach, Alexander, Die Kirchen unter dem Grundgesetz, in: VVDStRL 26 (1968), S. 57 ff.

Ders., Freiheit kirchlichen Wirkens, in: HStR VI, ¹1989, § 140.

Ders., Die vertragsrechtlichen Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: Listl/Pirron, Handbuch des Staatskirchenrechts, 1. Bd., ²1994, S. 253 ff.

Hopf, Christel/Nevermann, Knut/Richter, Ingo, Schulaufsicht und Schule, 1980.

Hoppe, Werner/Grotefels Susan, Öffentliches Baurecht, ¹1995.

Isak, Axel, Das Selbstverständnis der Kirchen und Religionsgemeinschaften und seine Bedeutung für die Auslegung des staatlichen Rechts, 1994.

Ipsen, Jörn, Allgemeines Verwaltungsrecht, ²2001.

Isensee, Josef, Wer definiert die Freiheitsrechte?, 1980.

Ders., Die Garantie der Religionsfreiheit im Grundgesetz, in: Gottfried Bitter (Hg.), Religionsunterricht hat Zukunft, 2000, S. 19 ff.

Ders., Kirche und Staat am Anfang des 21. Jahrhunderts, in: Österreichisches Archiv für recht & religion 53 (2006), S. 21 ff.

Ders., Staatsaufgaben, in: HStR IV, ³2006, § 73.

Ders., Integration mit Migrationshintergrund, in: JZ 2010, S. 317 ff.

Ders., Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung, in: HStR IX, ³2011, § 190.

Ders., Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: HStR IX, ³2011, § 191.

Ders., Anwendung der Grundrechte auf juristische Personen, in: HStR IX, ³2011, § 199.

Ders., Verfassungsrecht als „politisches Recht“, in: HStR XII, ³2014.

Jeand'Heur, Bernd/Korioth, Stefan, Grundzüge des Staatskirchenrechts, 2000.

Jestaedt, Matthias, Schule und außerschulische Erziehung, in: HStR VII, ³2009.

Kästner, Karl-Hermann, Religiöse Bildung und Erziehung in der öffentlichen Schule, in: Essener Gespräche, Bd. 32, 1998, S. 61 ff.

Keller, Claudia, Die Folgen der Spitzelei für die Türkei, in: Der Tagesspiegel v. 12.1.2017

Klein, Werner, Entwicklung, Stand und Projektplanung der Einführung eines islamischen Religionsunterrichts in Hessen, in: Islamischer Religionsunterricht in Deutschland – Perspektiven und Herausforderungen, Dokumentation – Tagung der Deutschen Islam Konferenz 13.-14. Februar 2011.

Köller, Franz, Rechtliche Probleme im Zusammenhang mit der Einführung eines islamischen Religionsunterrichts in Hessen, in: Wolfgang Bock (Hg.), Islamischer Religionsunterricht?, 2006, S. 115 ff.

Korioth, Stefan, Vom institutionellen Staatskirchenrecht zum grundrechtlichen Religionsverfassungsrecht?, in: FS für Peter Badura, 2004, S. 727 ff.

Ders., Der Auftrag des Religionsunterrichts nach Art. 7 Abs. 3 GG, in: Essener Gespräche, Bd. 49, 2016, S. 7 ff..

Krüger, Herbert, Allgemeine Staatslehre, ¹1964.

Kühnhardt, Ludger, Die Universalität der Menschenrechte, 1987, S. 174 ff.

Link, Christoph, Religionsunterricht, in: Listl/Pirron, Handbuch des Staatskirchenrechts, 2. Bd., ²1995, S. 439 ff.

Listl, Joseph, Der Religionsunterricht, in: ders./Hubert Müller/Heribert Schmitz (Hg.), Handbuch des katholischen Kirchenrechts, 1983, S. 590 ff.

Loschelder, Wolfgang, Der Islam und die religionsrechtliche Ordnung des Grundgesetzes, in: Essener Gespräche, Bd. 20, 1986, S. 149 ff.

Maurer, Hartmut, Die verfassungsrechtliche Grundlage des Religionsunterrichts, in: FS für Hans F. Zacher, 1998, S. 577 ff.

Ders., Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, in: HStR IV, ³2006, § 79.

Ders., Allgemeines Verwaltungsrecht, ¹⁷2009.

Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, 1. Bd., ³1923.

McClellan, David, Kirche und Staat im Vereinigten Königreich, in: Essener Gespräche, Bd. 40, 2007, S. 13 ff.

Meessen, Karl Matthias, Ausländische juristische Personen als Träger von Grundrechten, in: JZ 1970, S. 602 ff.

Morlok, Martin, Selbstverständnis als Rechtskriterium, 1993.

Muckel, Stefan, Religiöse Freiheit und staatliche Letztentscheidung, 1997.

Ders., Muslimische Verbände als Religionsgemeinschaften und Vertragspartner des Landes Niedersachsen, in: Björn Thümler (Hg.), Wofür braucht Niedersachsen einen Vertrag mit muslimischen Verbänden?, 2016, S. 187 ff.

Muckel, Stefan/Tillmanns, Reiner, Die religionsverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Islam, in: Stefan Muckel (Hg.), Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, 2008, S. 234 ff.

Mückl, Stefan, Grundlagen des Staatskirchenrechts, in: HStR VII, ³2009, § 159.

Ders., Staatskirchenrechtliche Regelungen zum Religionsunterricht, in: AöR 122 (1997), S. 513 ff.

Ders., Europäisierung des Staatskirchenrechts, 2005.

Ders., Freiheit kirchlichen Wirkens, in: HStR VII, ³2009, § 161.

Müller, Judith, Schulische Eigenverantwortung und staatliche Aufsicht, 2006.

Murswiek, Dietrich, Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte, in: HStR IX, ³2011, § 192 Rn. 55 ff.

Oebbecke, Janbernd, Reichweite und Voraussetzungen der grundgesetzlichen Garantie des Religionsunterrichts, in: DVBl 1996, S. 336 (337 ff.).

Ders., Die rechtliche Ordnung des islamischen Religionsunterrichts in Deutschland, in: Essener Gespräche, Bd. 49, 2016, S. 153 ff.

Ossenbühl, Fritz, Die pädagogische Freiheit und die Schulaufsicht (1977), in: ders. (Hg.), Freiheit – Verantwortung – Kompetenz, 1994, S. 921 ff.

Ders., Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in : HStR V, ³2007, § 101.

Peuker, Enrico, in: Knack/Henneke, Verwaltungsverfahrensgesetz, ¹⁰2014, § 49.

Quaritsch, Helmut, Der grundrechtliche Status der Ausländer, in: HStR V, ²2000 (¹1992), § 120.

Rees, Wilhelm, Der Religionsunterricht und die katechetische Unterweisung in der kirchlichen und staatlichen Rechtsordnung, 1968.

Reimer, Franz, Diskursvergleich im Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Demnächst in VVDStRL 77 [2018]).

Ritgen, Klaus, in: Knack/Henneke, Verwaltungsverfahrensgesetz, ¹⁰2014, § 24.

Robbers, Gerhard, in: Hermann v. Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, ⁶2010, Art. 7.

Ders., DITIB-Landesverband Hessen e.V. als Religionsgemeinschaft gemäß Art. 7 Abs. 3 GG. Rechtsgutachten Juni 2012, Typoskript.

Rohe, Mathias, Der Islam in Deutschland, 2016.

Ders., Das islamische Recht, ³2011.

Ders., Gutachten zum Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen in Hessen in Kooperation mit DITIB Landesverband Hessen e.V. nach Art. 7 Abs. 3 GG, Typoskript 2017.

Rüfner, Wolfgang, Grundrechtsträger, in: HStR IX, ³2011, § 196.

Sachs, Michael, in: Paul Stelkens/ Heinz Joachim Bonk/Michael Sachs (Hg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, ⁸2014, § 43-53.

Scheuner, Ulrich, Kirche und Staat in der neueren deutschen Entwicklung (1959), in: ders. (Hg.), Rechtsgrundlagen der Beziehungen von Kirche und Staat (1962), S. 169 ff.

Schlaich, Klaus, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 1972.

Schmidt, Walter Wieland, Grundrechte und Nationalität juristischer Personen, 1966, S. 95 ff.

Schier, Katia, Die Bestandskraft staatskirchenrechtlicher Verträge, 2009.

Seufert, Günter, „Teilgutachten über das türkische Präsidium für religiöse Angelegenheiten (DIYANET-ISLERI) in seiner Eigenschaft als Institution religiöser Orientierung für den DITIB Landesverband Hessen e. V.“, Typoskript v. 15. April 2017.

Ders., Nachtrag: Aktuelle Entwicklungen bis Ende September 2017, Typoskript, September 2017.

Shirvani, Foroud, Atomausstieg und mäandernde Gesetzgebung, in: DÖV 2017, 281 ff.

Starck, Christian, Staatsverträge des Landes Niedersachsen mit Muslimverbänden, in: NdsVBl 2016, S. 353 ff.

Stelkens, Ulrich, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, ⁸2014, §§ 35 - 39.

Tezcan, Levent/Thielmann, Jörn, Religions- und islamwissenschaftliches Gutachten über die Eigenschaft als Religionsgemeinschaft von „DITIB-Landesverband Hessen e.V.“, Typoskript v. 31.3.2012.

Thiel, Markus, Der Erziehungsauftrag des Staates in der Schule, 1999, S. 43 ff.

Uhle, Arnd, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hg.), BeckOK Grundgesetz, Stand 2017, Art. 7.

De Wall, Heinrich, Rechtsgutachten über die Eigenschaft von „DITIB Landesverband Hamburg e.V.“, erstellt im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, unveröffentlichtes Typoskript v. 9. März 2011.

Ders., Rechtsgutachten über die „Ordnung zur Erteilung der Lehrerlaubnis für Lehrkräfte des Unterrichtsfachs Islamische Religion der Kommission für den islamischen Religionsunterricht in Hessen, gebildet vom DITIB-Landesverband Hessen e.V.“, Typoskript v. 8.11.2012.

Ders., Rechtsgutachten über die Eigenschaft von „DITIB-Landesverband Hessen e. V.“ als Religionsgemeinschaft und weitere Aspekte seiner Eignung als Kooperationspartner des Landes Hessen für den islamischen Religionsunterricht an öffentlichen Schulen, Typoskript v. 21.6.2011.

Wahl, Rainer, Abschied von den „Ansprüchen aus Art. 14 GG“, in: FS für Konrad Redeker, 1993, S. 245 ff.

Winands, Günther, Der Schulversuch, 2014, S. 338 Anm. 2.8.

Yavuzcan, Ismail H., Muslimische Erwartungen an einen Religionsunterricht in Deutschland und ihre religionspädagogische Umsetzung, in: Essener Gespräche, Bd. 49, 2016, S. 135 ff.

