

Aktuelle Probleme des bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichts (IRU-DITIB Hessen) und des Schulversuchs „Islamunterricht“ (ISU) in Hessen

Rechtsgutachten im Auftrag des Hessischen Kultusministeriums

erstellt von Prof. Dr. Christian Waldhoff
Juristische Fakultät Humboldt-Universität zu Berlin

Berlin, am 10. Dezember 2023

Zusammenfassung in Thesen

1. Islamische Dachverbände können, sofern die einschlägigen Anforderungen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erfüllt werden, als Religionsgemeinschaften i.S.v. Art. 7 Abs. 3 GG grundsätzlich Kooperationspartner des Staates beim Religionsunterricht in öffentlichen Schulen sein.
2. Liegen die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG vor, besteht seitens der Religionsgemeinschaft grundsätzlich ein verfassungskräftiger Anspruch auf Einrichtung von Religionsunterricht.
3. Eine Beherrschung oder Abhängigkeit von einem ausländischen Staat oder nachgewiesener deutlicher Einfluss eines ausländischen Staates führen dazu, dass die Religionsgemeinschaft kein Kooperationspartner im Rahmen staatlichen Religionsunterrichts sein kann. Dabei kommt es nicht (allein) auf die zivilrechtliche Organisation, sondern (auch) auf die tatsächliche Einflussnahme und die tatsächlichen Umstände an.
4. Fällt eine der Voraussetzungen, die Art. 7 Abs. 3 GG aufstellt, nachträglich fort, muss die Zusammenarbeit staatlicherseits beendet werden.
5. Die türkische staatliche Religionsbehörde Diyanet ist in den letzten Jahren zusehends unter den politischen Einfluss des sich autoritär gebärdenden türkischen Präsidialsystems gelangt und wird teilweise für politische Zwecke instrumentalisiert. Vor wie nach den Terroranschlägen am 7. Oktober 2023 haben sich der türkische Staat ebenso wie die staatliche Religionsbehörde Diyanet offen und radikal israelfeindlich und antisemitisch geäußert.
6. Eine politische Instrumentalisierung des Kooperationspartners für den Religionsunterricht in Deutschland durch den türkischen Staat, insbesondere etwa der Einsatz von DITIB-Imamen für Spionagezwecke gegenüber Gläubigen, wäre mit den Anforderungen des Art. 7 Abs. 3 GG nicht vereinbar.
7. Es besteht eine abstrakte Gefahr, dass die Unabhängigkeit von DITIB Hessen von türkischen staatlichen Stellen nicht hinreichend gewährleistet ist.
8. Angesichts der bestehenden abstrakten Gefahren staatlicher Einflussnahme hat der den Religionsunterricht verantwortende Staat, konkret das Land Hessen, eine ständige Beobachtungspflicht hinsichtlich politischer Instrumentalisierung bzw. durch den ausländischen Staat gesteuerte Einflussnahme. Diese Beobachtungspflicht hat sich angesichts des Terrors, der am 7. Oktober 2023 ausgeübt wurde, noch verschärft.

9. Treten konkrete nachweisbare entsprechende Anhaltspunkte hervor, ist die Zusammenarbeit einzustellen.
10. Staatliche verantwortete Islamkunde, die kein Pflichtfach ist, ist zumindest im Rahmen eines Schulversuchs dann verfassungsrechtlich zulässig, sofern der Staat sich nicht anmaßt, definitive Glaubenswahrheiten zu verkünden, der Bekenntnischarakter des Unterrichts mithin vermieden wird, und die Eltern ein Entscheidungsrecht über die Teilnahme ihrer Kinder haben.
11. Derartige Schulversuche können angesichts der Komplexität der Gesamtproblematik und der Dauer von Entwicklungsprozessen auf Seiten der Kooperationspartner mehrere Jahre umfassen.
12. Fallen die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG in Bezug auf die Religionsgemeinschaft nachträglich fort, kann der entsprechende Einrichtungsbescheid gem. § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 HessVwVfG widerrufen werden. In besonderen Fällen kommt auch ein Widerruf nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 HessVwVfG in Betracht. In jedem Einzelfall wäre eine Anhörung gem. § 28 Abs. 1 HessVwVfG erforderlich.
13. Angesichts der latent vorhandenen abstrakten Gefahr staatlicher Einflussnahme kann sich seitens DITIB Hessen kein relevanter einem Widerruf entgegenstehender Vertrauenstatbestand aufbauen. Der Ausgleich von Vermögensnachteilen gem. § 49 Abs. 5 HessVwVfG scheidet damit aus.
14. Die einjährige Widerrufsfrist aus § 49 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 48 Abs. 4 HessVwVfG beginnt hinsichtlich der abstrakten Gefahr mit dem endgültigen Vorliegen des letzten Fachgutachtens in dieser Angelegenheit, für den konkreten Widerruf nach § 49 Abs. 2 HessVwVfG mit dem Bekanntwerden des Anlasses für den Wegfall der Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG. Die Frist läuft für jeden Widerrufsgrund gesondert.

Inhaltsverzeichnis

I. Gutachtauftrag und Sachverhalt	6
1. Gutachtenfragen	6
2. Sachverhalt	6
II. Anforderungen an den Religionsunterricht unter besonderer Berücksichtigung eines islamischen Religionsunterrichts	13
1. Das grundgesetzliche Konzept des Religionsunterrichts nach Art. 7 Abs. 3 GG ..	13
2. Voraussetzungen auf Seiten der Religionsgemeinschaften	15
a) Anforderungen an Religionsgemeinschaften bei der Einrichtung von Religionsunterricht	15
b) Probleme eines islamischen Religionsunterrichts	16
3. Problem der staatlichen Unabhängigkeit des Kooperationspartners	19
a) Unzulässigkeit politischer Instrumentalisierung	19
b) Grundsätzliches Problem	20
c) Abgrenzungen: Hl. Stuhl und europäische Staatskirchen	22
d) Weisungsrecht, informelle Einflussnahme, Finanzierung	25
e) Aktuelle Situation nach den Sachgutachten	26
f) Zwischenergebnis	31
4. Islamunterricht in staatlicher Verantwortung	32
a) Abgrenzung vom Religionsunterricht i.S.v. Art. 7 Abs. 3 GG	32
b) Schulversuch	35
c) Konkurrenzfragen	36
d) Zwischenergebnis	37

III. Verwaltungsrechtlicher Kontext	38
1. Verfassungsrechtlicher Anspruch und verwaltungsrechtliche Umsetzung	38
a) Verwaltungsrechtliche Vollzugsmöglichkeiten des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf bekenntnisgebundenen Religionsunterricht	38
b) Rechtsnatur und Regelungswirkung des Einrichtungsbescheids vom 17. Dezember 2012	39
c) Forbestand des Einrichtungs- und Durchführungsanspruchs und behördli- che Aufhebungsmöglichkeiten	42
2. Widerruf des Einrichtungsbescheids nach § 49 HessVwVfG	46
a) Vorliegen eines Widerrufgrundes nach § 49 Abs. 12 Satz 1 HessVeVfG	47
aa) Widerrufsvorbehalt (Nr. 1)	47
(1) Gesetzliche Widerrufbarkeit des Einrichtungsbescheids	47
(2) Behördlicher Widerrufsvorbehalt im Einrichtungsbescheid	48
(3) Wirksamkeit des Widerrufsvorbehalts	49
(4) Rechtmäßigkeit des Widerrufsvorbehalts	49
(5) Zwischenergebnis	52
bb) Nicht-Erfüllung von Auflagen (Nr. 2)	52
cc) Veränderte Sachlage und Gefährdung des öffentlichen Interesses (Nr. 3)	53
(1) Berechtigung zum Nichterlass	53
(2) Aufgrund nachträglich eingetretener Tatsachen	54
(3) Gefährdung des öffentlichen Interesses	55
(4) Zwischenergebnis	56
dd) Abwehr von schweren Nachteilen (Nr. 5)	57
b) Widerrufsfrist	58
c) Widerrufsermessen	59
d) Widerrufsverfahren	59
e) Ersatz des Vertrauensschadens	59
3. Ergebnis	60
IV. Literaturverzeichnis	61

I. Gutachtauftrag und Sachverhalt

1. Gutachtenfragen

Das Hessische Kultusministerium bittet um ein Rechtsgutachten, das die Frage klärt, ob und ggf. wie die seit 2012 bestehende Kooperation mit der „Islamischen Religionsgemeinschaft DITIB Hessen“ (im Folgenden „DITIB Hessen“) bei Einrichtung und Durchführung bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterrichts an hessischen Schulen beendet werden kann. Das setzt die Vorfrage voraus, ob DITIB Hessen die Eigenschaft als Religionsgemeinschaft i.S.v. Art. 7 Abs. 3 GG nicht besitzt bzw. verloren hat und auf welchem verwaltungsrechtlichen Weg der Einrichtungsbescheid vom 17. Dezember 2012, mit dem die Zusammenarbeit seinerzeit startete, ggf. aufgehoben werden kann.

Ferner ist zu begutachten, ob neben oder anstatt eines bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterrichts Islamkunde in staatlicher Verantwortung im Rahmen eines Schulversuchs angeboten werden darf.

Da sich bei den Gutachtenfragen Rechts- und Tatsachenfragen mischen, hat das Hessische Kultusministerium zwei Fachgutachten zur politischen Situation in der Türkei bzw. zu Rechtsrahmen und tatsächlichem Verhalten von DITIB Hessen eingeholt, die in hiesige Begutachtung einbezogen wurden.

2. Sachverhalt

Die „Islamische Religionsgemeinschaft DITIB – Hessen“ ist ein eingetragener Verein mit Sitz in Frankfurt am Main. Er wurde im März 2009 unter dem Namen „DITIB Landesverband Hessen“ gegründet. Der Verein ist Mitglied der „Türkisch-Islamischen Union der Anstalt für Religion“, einem eingetragenen Verein mit Sitz in Köln, der als Dachverband der verschiedenen DITIB-Landesverbände fungiert. Zunächst existierte seit 1984 der DITIB-Bundesverband; erst im Zusammenhang mit der Deutschen Islamkonferenz und deren Plan, islamischen Religionsunterricht nach Art. 7 Abs. 3 GG einzurichten, wurden nach und nach Landesverbände gegründet. Im Dezember 2009 beantragte DITIB Hessen beim Hessischen Kultusministerium die Anerkennung als Kooperationspartner für die Einführung eines bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichts. Im Zuge eines längeren Prüfprozesses

ließ das Ministerium zwei externe Gutachten erstellen, um die verfassungsrechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für die Einführung des Unterrichts zu prüfen.

Das gemeinsame religions- und islamwissenschaftliche Gutachten des Soziologen *Dr. Levent Tezcan* und des Islamwissenschaftlers *Jörn Thielmann* kam zu dem Ergebnis, dass der Verein durch seine Satzung, vermittelt über den DITIB-Dachverband, auf mehrfache Weise organisatorisch an das Amt für religiöse Angelegenheiten der Republik Türkei (Diyanet) gebunden sei. Der religiöse Beirat von DITIB Hessen werde vom Religionsrat des DITIB-Dachverbandes besetzt, der wiederum ausschließlich aus Beamten der türkischen Religionsbehörde bestehe. Auch über den Aufsichtsrat von DITIB Hessen bestehe eine erhebliche Einflussmöglichkeit für Diyanet. Innerhalb dieser Konstruktion sei die noch zu bildende Kommission für den islamischen Religionsunterricht durch die Satzung jedoch unabhängig gestellt worden. DITIB Hessen bemühe sich insgesamt um mehr Autonomie gegenüber dem Dachverband. Angesichts der „revolutionären Transformation des türkischen Regimes, in der die Religion zum strategischen Mittel wird“, sei die Rolle von Diyanet jedoch schwer einzuschätzen.¹

Das Rechtsgutachten des Trierer Verfassungsrechtlers und späteren rheinland-pfälzischen Justizministers *Gerhard Robbers* gelangte zu der Einschätzung, bei DITIB Hessen handele es sich um eine Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 7 Abs. 3 GG. Sie sei insbesondere unabhängig vom türkischen Staat, soweit dies verfassungsrechtlich erforderlich sei. Die Religionsbehörde Diyanet könne nicht ohne weiteres mit dem türkischen Staat gleichgesetzt werden, vielmehr handele es sich um eine eigene, abgrenzbare und spezifisch religiöse Institution.² Die von DITIB Hessen gebildete Kommission für den Religionsunterricht handele satzungsgemäß im Regelfall unabhängig. Nur in Konfliktfällen bestünden Eingriffsmöglichkeiten des Vorstandes. Der verbleibende Einfluss des Dachverbandes und der türkischen Religionsbehörde stimmten mit dem religiösen Selbstverständnis der Religionsgemeinschaft überein und stellten insofern keinen Hinderungsgrund für die Einrichtung eines bekenntnisgebundenen Islamunterrichts dar.

Mit Schreiben vom 17. Dezember 2012 teilte die seinerzeitige Hessische Kultusministerin *Nicola Beer* dem Verein unter der Überschrift „Abschließende Entscheidung“ mit, dass das

¹ *Levent Tezcan/Jörn Thielmann*, Religions- und islamwissenschaftliches Gutachten über die Eigenschaft als Religionsgemeinschaft von „DITIB Landesverband Hessen e. V.“, 31. März 2012, S. 89.

² *Gerhard Robbers*, DITIB Landesverband Hessen e. V. als Religionsgemeinschaft gemäß Art. 7 Abs. 3 GG, 14. Juni 2012, S. 64–71.

Land Hessen ab dem Schuljahr 2013/2014 einen staatlichen bekenntnisorientierten Religionsunterricht in Kooperation mit DITIB Hessen als ordentliches Lehrfach einrichten werde. Aus Sicht des Kultusministeriums genüge der Verein „aus heutiger Sicht“ den Anforderungen an eine Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 7 Abs. 3 GG. Die Einrichtung und Fortführung des bekenntnisorientierten Religionsunterrichts setze jedoch die dauerhafte Erfüllung dieser Anforderungen voraus. Insbesondere könne eine Religionsgemeinschaft, die durch einen anderen Staat dergestalt beeinflusst werde, dass ihre Grundsätze nicht länger Ausdruck ihrer religiösen Selbstbestimmung seien, nicht Kooperationspartner des Landes Hessen sein. Die Ministerin habe daher die Erwartung, dass der Verein seine Unabhängigkeit von der türkischen Religionsbehörde Diyanet so praktiziere, wie es in der Satzung des Vereins geregelt sei. Die dauerhafte Einhaltung der Voraussetzung sei Sache der staatlichen Schulaufsicht, deren Instrumentarien sich bis hin zum Widerruf der Entscheidung erstreckten.

Seit dem Schuljahr 2013/2014 wurde bekenntnisgebundener islamischer Religionsunterricht in Kooperation mit DITIB Hessen an einer sukzessive wachsenden Anzahl von hessischen Grund- und weiterführenden Schulen erteilt. Wegen der zunehmend autoritär-repressiven politischen Entwicklung in der Türkei ergaben sich in der Folge jedoch Zweifel an der Unabhängigkeit von DITIB Hessen. Im Februar 2017 gab das Ministerium deshalb weitere sachverständige Gutachten in Auftrag, um zu prüfen, ob die rechtlichen Anforderungen für die Fortführung des Unterrichts in Kooperation mit DITIB Hessen weiterhin erfüllt sind. Im Zentrum stand dabei die Sorge vor einem unzulässigen Einfluss des türkischen Staates. Die Gutachten kamen im Kern zu dem Ergebnis, dass sich ein konkreter Einfluss der türkischen Religionsbehörde oder des türkischen Staates auf den Religionsunterricht in Hessen derzeit nicht nachweisen lasse, aber die enge Verbindung zur türkischen Religionsbehörde das Risiko einer unzulässigen Einflussnahme eröffne.

Der Erlanger Rechts- und Islamwissenschaftler *Mathias Rohe* kam in seinem qualitativ-empirischen Gutachten zu der Einschätzung, der Unterricht erfolge bislang „in jeder Hinsicht innerhalb der fachlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen“.³ Stand April 2017 unterrichteten 80 Lehrkräfte den in in Kooperation mit DITIB Hessen eingerichteten Religionsunterricht, die alle über die erste und zweite Staatsprüfung für das Lehramt und eine fachspezifische Weiterqualifikation für die islamischen Religionsunterrichte verfügten. Überwiegend seien sie

³ *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, 27. Oktober 2017.

Beamte des Landes Hessen. Bis auf zwei Fälle seien sie nicht Mitglieder von DITIB Hessen. DITIB Hessen sei personell kaum in der Lage, die vom Land zur Verfügung gestellten Unterrichtsmaterialien eigenständig weiterzuentwickeln. Die Kooperation mit dem Dachverband lasse keine politische Einflussnahme erkennen. Die Verbindung zu Diyanet bestehe zwar fort. Zu konkreten Einflussnahmen auf den Unterricht sei es jedoch nicht gekommen. Anders als in anderen Bundesländern hätten sich in Hessen auch keine Hinweise ergeben, dass von Diyanet entsandte Imame dazu aufgefordert hätten, Daten von mutmaßlichen Mitgliedern der Gülen-Bewegung weiterzugeben. Eine unzulässige Politisierung der Religionsausübung und des Religionsunterrichts lasse sich bislang nicht feststellen. Angesichts der politischen Entwicklungen in der Türkei sei jedoch eine Stärkung der institutionellen Unabhängigkeit von DITIB Hessen dringend zu empfehlen. Das Gutachten wies zugleich auf organisatorische und institutionelle Probleme von DITIB Hessen hin.

Der Soziologe *Günter Seufert* von der Stiftung Wissenschaft und Politik ging in seinem Gutachten davon aus, dass die „Instrumentalisierung der Diyanet durch die Regierung noch keine allzu großen Ausmaße erreicht habe“.⁴ Sie stehe jedoch vor einem entscheidenden Wandel und drohe „vollkommen in die Hände“ der Regierung zu geraten.⁵ Angesichts der Alternative einer Ausrichtung an noch regierungsnäheren und konservativeren Strömungen empfehle es sich jedoch, die Ausrichtung von DITIB Hessen an der Diyanet hinzunehmen, solange es keine finanziellen Abhängigkeiten gebe und sichergestellt sei, dass es keine „direkten Befehlsketten“ von Ankara nach Hessen gebe.⁶ In einem Nachtrag vom September 2017 ergänzte *Seufert* seine Einschätzung dahin, dass infolge der Verfassungsänderungen in der Türkei und des Austausches des Präsidenten von Diyanet der instrumentelle Charakter der Behörde für die Regierung weiter zunehmen werde.

In seinem verfassungsrechtlichen Gutachten vom Oktober 2017 kam der Bonner Staatsrechtler *Josef Isensee* zu dem Ergebnis, dass vorhandene „Einflußkanäle“ der türkischen Regierung allein die Eignung von DITIB Hessen als Kooperationspartner noch nicht in Frage stellten. Eine „Störung“, die zu schulaufsichtlichen Maßnahmen Anlass gebe, beginne erst mit deren

⁴ *Günter Seufert*, Teilgutachten über das türkische Präsidium für religiöse Angelegenheiten (Diyanet) in seiner Eigenschaft als Institution religiöser Orientierung für den DITIB-Landesverband Hessen e.V., 15. April 2017, S. 39 f.

⁵ *Seufert*, Teilgutachten (Fn. 4), S. 41.

⁶ *Seufert*, Teilgutachten (Fn. 4), S. 41.

Nutzung für politische Ziele der türkischen Regierung.⁷ Ultima ratio sei der Widerruf des Einrichtungsbescheids, der einen Widerrufsvorbehalt vorsehe. Die Behörde könne zuvor aber bereits den Vollzug des Bescheids als milderes Mittel einstweilig suspendieren. Darunter versteht das Gutachten vor allem die Möglichkeit, den Ausbau des Unterrichts zu verlangsamen oder ganz zu unterbrechen.⁸

Im Februar 2018 legte das Ministerium seine Bedenken gegenüber DITIB Hessen hinsichtlich einer möglichen politischen Einflussnahme durch den türkischen Staat dar. Das Ministerium gab den Aufbau eines Mitgliederregisters und eine ordnungsgemäße Besetzung der für den Religionsunterricht zuständigen Kommission auf und verlangte weitere organisatorische Verbesserungen. Das Ministerium wies auf das Einrichtungsschreiben vom Dezember 2012 hin und behielt sich das Ergreifen aufsichtlicher Maßnahmen bis hin zum Widerruf vor.

Im Februar 2019 kündigte das Ministerium gegenüber DITIB Hessen an, dass es den Vollzug des Einrichtungsbescheids teilweise aussetzen werde. Es bestünden erhebliche Zweifel am Vorliegen der Voraussetzungen für die weitere Kooperation. Der Unterricht werde in seiner bestehenden Form fortgesetzt, es werde jedoch vorerst kein weiterer Ausbau des Unterrichts an weiteren Schulen oder in weiteren Jahrgängen erfolgen.

Seit dem Schuljahr 2019/2020 wird in Hessen im Rahmen eines Schulversuches an ausgewählten Schulen ein staatlicher, bekenntnisfreier „Islamunterricht“ angeboten.

Im September bzw. Oktober 2019 legten die drei Gutachter *Rohe*, *Seufert* und *Isensee* ergänzende Stellungnahmen zu ihren Gutachten aus dem Jahr 2017 vor. *Seufert* kam darin zu der Einschätzung, dass die Diyanet vom türkischen Staatspräsidenten als „Armee“ bezeichnet worden sei, derer er sich zur Durchsetzung seiner religionspolitischen Ziele bedienen könne.⁹ Die Religionsbehörde sei de facto mit der Regierungspartei „verschmolzen“.¹⁰ Die Religionspolitik werde zugleich dazu genutzt, um die fromme Bevölkerung direkt auf die Regierungspartei „einzuschwören“.¹¹

⁷ *Josef Isensee*, Rechtsgutachten zum bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterricht, der an hessischen Schulen in Kooperation mit dem DITIB-Landesverband Hessen erteilt wird, 27. Oktober 2017, S. 42 ff., 74, 86 f., 100.

⁸ *Isensee*, Rechtsgutachten (Fn. 7), S. 94–98, 104–105.

⁹ *Günter Seufert*, Nachtrag: aktuelle Entwicklungen bis September 2019, S. 49.

¹⁰ *Seufert*, Nachtrag (Fn. 9), S. 53.

¹¹ *Seufert*, Nachtrag (Fn. 9), S. 50.

Rohe fand keine Hinweise auf Versuche einer politischen Einflussnahme. DITIB Hessen habe zudem erkennbare Anstrengungen unternommen, um seine Eigenständigkeit zu fördern. Die abstrakte Möglichkeit einer politischen Einflussnahme habe jedoch zugenommen. Es komme insofern auf die weitere Entwicklung in der Türkei an.¹² *Isensee* wies erneut auf die Möglichkeit hin, den weiteren Ausbau des Unterrichts im Wege einer „Aussetzung des weiteren Vollzuges“ zu stoppen. Des Weiteren sah er die Voraussetzungen für einen Widerruf als gegeben an. Der Einrichtungsbescheid enthalte einen Widerrufsvorbehalt. Zudem komme ein Widerruf wegen einer geänderten tatsächlichen Lage nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 HessVwVfG in Betracht. DITIB Hessen bilde „das letzte Glied einer Weisungskette, die über den Bundesverband zur türkischen Religionsbehörde“ und zum türkischen Staatspräsidenten führe.¹³ Der Landesverband verfüge nicht über das Minimum an institutioneller Unabhängigkeit, um seine Aufgabe als Religionsgemeinschaft erfüllen zu können.

Am 28. April 2020 gab das Kultusministerium per Pressemitteilung bekannt, dass es ab dem folgenden Schuljahr 2020/2021 den bisherigen bekenntnisgebundenen Religionsunterricht in Kooperation mit DITIB Hessen vollständig „aussetzen“ werde, weil die rechtlichen Voraussetzungen nicht mehr vorlägen. Es sei nicht zu erwarten, dass die erforderliche Unabhängigkeit von DITIB Hessen vom türkischen Staat in absehbarer Zeit hergestellt werde. Die Aussetzung des Vollzuges bilde gegenüber dem möglichen Widerruf die schonendere Lösung.

Ab dem Schuljahr 2020/2021 wurde in der Folge in hessischen Schulen kein bekenntnisgebundener islamischer Religionsunterricht in Kooperation mit DITIB Hessen mehr erteilt.

Hiergegen beehrte DITIB Hessen einstweiligen Rechtsschutz, um das Land Hessen zur einstweiligen Fortführung des Unterrichts zu verpflichten. Der Verein wollte als weiteres Rechtsschutzziel das Angebot eines bekenntnisfreien Islamunterrichts untersagen lassen. Mit Beschluss vom 13. Juli 2020 lehnte das Verwaltungsgericht Wiesbaden beide Anträge aus prozessualen Gründen ab.¹⁴ Der Antrag, den bekenntnisgebundenen Unterricht „bis zu einer Entscheidung der Hauptsache“ einstweilen fortzusetzen, knüpfte in unzulässiger Weise das

¹² *Mathias Rohe*, Nachbegutachtung, 5. Oktober 2019, S. 16.

¹³ *Josef Isensee*, Ergänzendes Rechtsgutachten zum DITIB-Religionsunterricht in Hessen: Aussetzung des weiteren Ausbaus und Widerruf des DITIB-Religionsunterrichts sowie der Islamunterricht in staatlicher Verantwortung, 10. Oktober 2019, S. 64.

¹⁴ VG Wiesbaden, Beschluss vom 13. Juli 2020 – 6 L 753/29.WI.

Rechtsschutzbegehren an eine Bedingung, weil ein Hauptsacheverfahren bislang nicht anhängig gemacht worden sei. Für die mit dem weiteren Antrag verfolgte Untersagung des bekenntnisfreien Unterrichts fehle es DITIB Hessen am erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis, weil DITIB Hessen von einem bekenntnisfrei unterrichteten Islamkundeunterricht nicht betroffen werde. Gleichzeitig wies das Verwaltungsgericht in einem obiter dictum auf erhebliche rechtliche Bedenken hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit einer „Aussetzung der Vollziehung“ hin. Mit Beschluss vom 22. Oktober 2020 wies der Hessische Verwaltungsgerichtshof die hiergegen erhobene Beschwerde von DITIB Hessen zurück.¹⁵ DITIB Hessen erhob daraufhin Verfassungsbeschwerde, der das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 19. Januar 2021 stattgab.¹⁶ Die Entscheidungen verletzen DITIB Hessen in seinem Anspruch auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 GG, weil sie die Anträge in nicht mehr nachvollziehbarer Weise ausgelegt hätten.

Im Oktober 2020 kam der Kölner Verfassungs- und Kirchenrechtler *Stefan Muckel* in einem von DITIB Hessen in Auftrag gegebenen Gutachten zu dem Ergebnis, dass DITIB Hessen weiterhin die Voraussetzungen einer Religionsgemeinschaft nach Art. 7 Abs. 3 GG erfülle.¹⁷ Die Verbindungen zur türkischen Religionsbehörde Diyanet stünden dem nicht entgegen.¹⁸ Sie seien von jeher satzungsrechtlich nachvollziehbar gewesen. Das sei für den Religionsunterricht, der von staatlichen Lehrern versehen werde, aber nicht relevant. Hier könne es höchstens zu mittelbaren Einflüssen kommen, die unbedenklich seien. Es sei Ausdruck religiöser Selbstbestimmung, sich an ausländischen religiösen Inhalten zu orientieren. Die verfassungsrechtlich gebotene Trennung von Staat und Kirche gelte nur für die Bundesrepublik.

In dem unterdessen anhängig gemachten Hauptsacheverfahren gab das Verwaltungsgericht Wiesbaden mit Urteil vom 2. Juli 2021 der Klage von DITIB Hessen statt.¹⁹ Das Schreiben des Kultusministeriums vom Dezember 2012 stelle einen Verwaltungsakt dar, mit dem ein Anspruch auf aktive Kooperation des Landes begründet worden sei. Bis zu einer Aufhebung des bestandskräftigen Bescheides könne DITIB Hessen daher Fortsetzung des bekenntnisge-

¹⁵ VGH Kassel, Beschluss vom 22. Oktober 2020 – 7B 1913/20.

¹⁶ BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 19. Januar 2021 – 1 BvR 2671/20.

¹⁷ *Stefan Muckel*, Rechtsgutachten zur Eigenschaft der Islamischen Religionsgemeinschaft DITIB Hessen e.V. als Religionsgemeinschaft im Sinne von Artikel 7 Absatz 3 des Grundgesetzes, 26. Oktober 2020.

¹⁸ *Muckel*, Rechtsgutachten (Fn. 17), S. 67–85.

¹⁹ VG Wiesbaden, Urteil vom 2. Juli 2021 – 6 K 1234/20.WI.

bundenen Islamunterrichts verlangen. Eine Aussetzung des Vollzuges sehe das Verwaltungsverfahrenrecht nicht vor. Auf diesem Wege würden die Voraussetzungen der §§ 48, 49 Hess-VwVfG umgangen.

Den hiergegen gestellten Antrag des Landes Hessen auf Zulassung der Berufung lehnte der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 31. Mai 2022 ab.²⁰ Der Bescheid stelle die abschließende Entscheidung über den vom Verein 2009 gestellten Antrag auf Einführung des bekenntnisorientierten islamischen Religionsunterrichts dar. Es handele sich um einen rechtsgestaltenden Verwaltungsakt, der einen Anspruch von DITIB Hessen begründe. Der Bescheid müsse aufgehoben werden, wenn der Unterricht nicht länger erteilt werden solle. Der Bescheid entfalte hingegen keine Feststellungswirkungen hinsichtlich der zugrundeliegenden Tatsachen. Das Land Hessen bleibe an den Bescheid gebunden, bis er seine Wirksamkeit verliere. Für eine vorläufige Aussetzung der Vollziehung gebe es keine Rechtsgrundlage.

Während der laufenden Verfahren wurde in den Schuljahren 2020/2021 und 2021/2022 kein bekenntnisgebundener islamischer Religionsunterricht in Kooperation mit DITIB Hessen angeboten. Der Schulversuch eines bekenntnisfreien Islamkundeunterrichts wurde und wird weiter durchgeführt. Zum Schuljahr 2022/2023 wurde dann in Umsetzung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen der bekenntnisgebundene islamische Religionsunterricht in Kooperation mit DITIB Hessen wieder aufgenommen – freilich nicht in gleichem Umfang, wie vor der „Aussetzung“, sondern nach Maßgabe des Elternwillens sowie der verfügbaren personellen Ressourcen.

II. Anforderungen an den Religionsunterricht unter besonderer Berücksichtigung eines islamischen Religionsunterrichts

1. Das grundgesetzliche Konzept des Religionsunterrichts nach Art. 7 Abs. 3 GG

Das Grundgesetz legt mit Art. 7 Abs. 2, 3, 5 sowie Art. 141 GG das Konzept des Religionsunterrichts als ordentlichen Lehrfach in „konfessioneller Positivität und Gebundenheit“ (*Gerhard Anschütz*) fest:²¹ Der Religionsunterricht ist eine staatliche Veranstaltung, während die Religionsgemeinschaften über seinen Inhalt mitbestimmen und Mitsprachrechte bei der

²⁰ VGH Kassel, Beschluss vom 31. Mai 2022 – 7 A 1802/21.Z.

²¹ BVerfGE 74, 244 (253).

Auswahl der Religionslehrer besitzen (bei den christlichen Kirchen *missio canonica* bzw. *vocatio*, im Islam die *igaza*).²² Abgesichert und weiter ausgestaltet wird dies durch Verträge mit den Religionsgemeinschaften sowie die Verfassungen und Schulgesetze der Länder.²³ In dieser Ausgestaltung gehört der Religionsunterricht an öffentlichen Schulen zu den gemeinsamen Angelegenheiten (*res mixtae*) von Religionsgemeinschaften und Staat.²⁴ Zum einen unterscheidet sich der Religionsunterricht danach von einer bloßen Religionskunde, welche neutral und nicht bekenntnishaft über (zumeist aber nicht notwendig verschiedene) Religionen informiert. Ferner wird damit die Konfessionsgebundenheit der Schüler und Lehrer zur Voraussetzung gemacht (konfessionelles Homogenitätsprinzip²⁵), wobei es allerdings wiederum grundsätzlich den Religionsgemeinschaften überlassen bleibt, konfessionsfremde Schüler zuzulassen.

Durch die geschilderte außenpluralistische Konstruktion wird die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates nicht nur nicht gefährdet, sondern umgekehrt gerade gesichert:²⁶ Der Staat – der dafür weder die Kompetenz, noch die Fähigkeit besitzt – wäre nicht in der Lage, verbindliche Aussagen zur Transzendenz oder zum Weltganzen zu machen.²⁷ Nur die im 20. Jh. gescheiterten Totalitarismen haben sich diese Kompetenz angemaßt. Eine denkbare Alternative wäre es freilich, ganz auf derartigen Unterricht zu verzichten. Nicht nur die historische Erfahrung, sondern auch die Probleme der Gegenwart lassen eine solche Lösung freilich nicht angezeigt sein.²⁸ Vor allem jedoch liegt insofern eine klare Verfassungsentscheidung vor.

²² Vgl. insgesamt *Christian Waldhoff*, Neue Religionskonflikte und staatliche Neutralität, Gutachten D zum 68. DJT München 2010, 2010, S. D 89 ff.

²³ Vgl. etwa *Christoph Link*, Religionsunterricht, in: Listl/Pirson (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 2. Aufl. 1995, S. 439 ff.

²⁴ *Axel Frhr. von Campenhausen/Heinrich de Wall*, Religionsverfassungsrecht, 5. Aufl. 2022, § 27.

²⁵ *von Campenhausen/de Wall*, Religionsverfassungsrecht (Fn. 24), § 27 Rn. 12 f.

²⁶ *Janbernd Oebbecke*, Reichweite und Voraussetzungen der grundgesetzlichen Garantie des Religionsunterrichts, DVBl. 1996, 336; *Stefan Korioth*, Der Auftrag des Religionsunterrichts nach Art. 7 Abs. 3 GG, in: Kämper/Pfeffer (Hrsg.), Religionsunterricht in der religiös pluralen Gesellschaft, 2016, S. 7 (18) und passim. Das wird nicht verstanden und fehlgedeutet von *Johannes Rux*, Schulrecht, 6. Aufl. 2018, Rn. 287, 689; allgemein zur staatlichen Neutralität in der Schule *Matthias Jestaedt*, Schule und außerschulische Erziehung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7, 3. Aufl. 2009, § 156 Rn. 71.

²⁷ Vgl. auch *Wiebke Hennig*, Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, 2010, S. 142 f.

²⁸ Vgl. etwa *Hartmut Maurer*, Die verfassungsrechtliche Grundlage des Religionsunterrichts, in: FS für Hans F. Zacher, 1998, S. 577 (582 f.); *Joost-Benjamin Schrooten*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 15. Aufl. 2022, Art. 7 Rn. 36.

2. Voraussetzungen auf Seiten der Religionsgemeinschaften

a) Anforderungen an Religionsgemeinschaften bei der Einrichtung von Religionsunterricht

Da der Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach einen dem sonstigen Unterricht vergleichbaren pädagogischen und wissenschaftlichen Standard aufweisen muss,²⁹ ist die zentrale Voraussetzung, dass der Staat einen Ansprechpartner findet, der verbindlich über die Grundsätze der betreffenden Religionsgemeinschaft Auskunft geben kann.³⁰ Auch die einzusetzenden Religionslehrer müssen in ihrer Ausbildung und Eignung den Anforderungen des Unterrichts in einem ordentlichen Lehrfach gerecht werden, diese mithin eine entsprechende akademische Ausbildung nach verbindlichen Standards und Lehrinhalten besitzen.³¹ Dies erfordert wenigstens ein Mindestmaß an (rechtlicher) Organisation der jeweiligen Gemeinschaft.³² Ob darüber hinaus eine rechtliche Verfassung im Sinne des Art. 137 Abs. 5 GG, d.h. der Körperschaftstatus zu verlangen ist, ist streitig,³³ im Ergebnis jedoch mit der ganz h.M. zu verneinen. Denn weder ist davon die Rede in Art. 7 GG, noch ist der Körperschaftstatus zur Verwirklichung dieses Rechts vonnöten. Allerdings können die *Voraussetzungen* zur Erlangung des Körperschaftsstatus auch hier eine wichtige Rolle spielen.³⁴ Danach kann und muss der Staat etwa die Gewähr der Dauerhaftigkeit der Religionsgemeinschaft verlangen.³⁵ Dazu gehört auch, dass die Gemeinschaft eine bestimmte Mitgliederzahl aufweist, welche verlässlich und nachvollziehbar bestimmt werden kann.³⁶ Ebenso ist in Parallele zu Art. 140 GG i.V.m. 137 Abs. 5 WRV erforderlich, dass die Religionsgemeinschaft zumindest im Grundsatz Recht und Gesetz achtet, insbesondere die Grundrechte Dritter,³⁷ die in Art. 79 Abs. 3 GG verankerten Gehalte und die „religionsrechtlichen Spielregeln“, d.h. das Verbot einer

²⁹ Link (Fn. 23), S. 502.

³⁰ Claus Dieter Classen, Religionsrecht, 3. Aufl. 2021, Rn. 480; Christoph Link, Konfessioneller Religionsunterricht in einer gewandelten sozialen Wirklichkeit?, ZevKR 46 (2001), 257 (280).

³¹ Link (Fn. 23), S. 502.

³² Eher großzügig (es komme vor allem darauf an, „ob ein religiöser Verein als weltlicher Repräsentant einer ggf. nur als kultischer Glaubensgemeinschaft bestehenden Religionsgemeinschaft angesehen werden kann“) Classen, Religionsrecht (Fn. 30), Rn. 481, 483; vgl. auch Link (Fn. 30), 281: „jedenfalls eine privatrechtliche Verfasstheit“. Insgesamt zu den Anforderungen Bodo Pieroth/Christoph Görisch, Was ist eine „Religionsgemeinschaft“?, JuS 2002, 937.

³³ Dafür: Stefan Koriath, Islamischer Religionsunterricht und Art. 7 III GG, NVwZ 1997, 1041 (1049); Bernd Jeand’Heur/Stefan Koriath, Grundzüge des Staatskirchenrechts, 2000, Rn. 324; Stefan Koriath, Islamischer Religionsunterricht und Art. 7 Abs. 3 GG, in: Bock (Hrsg.), Islamischer Religionsunterricht? 2006, S. 33 (48); dagegen: BVerfGE 102, 370 (396); BVerwGE 123, 49 (70); Classen, Religionsrecht (Fn. 30), Rn. 482; Link (Fn. 30), 281; Stefan Muckel, Wann ist eine Gemeinschaft Religionsgemeinschaft?, in: FS Listl zum 75. Geb., 2004, S. 715 (724 f.); Myrian Dietrich, Islamischer Religionsunterricht, 2006, S. 245.

³⁴ BVerwGE 123, 49 (70); Link (Fn. 30), 281.

³⁵ Classen, Religionsrecht (Fn. 30), Rn. 483; Link (Fn. 30), 280.

³⁶ Z.B. Link (Fn. 30), 280.

³⁷ Christine Langenfeld, Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten, 2001, S. 524 f.

Staatskirche und die Prinzipien von Neutralität und Parität.³⁸ Es darf keine Vereinigung nach Art. 9 Abs. 2 GG vorliegen.³⁹ Es leuchtet ein, dass ebensolche⁴⁰ – und in Anbetracht der Tatsache, dass es sich um die Erziehung von Minderjährigen handelt und der Staat selbst Veranstalter des Unterrichts ist,⁴¹ sogar vielleicht im Einzelnen strengere – Voraussetzungen für die Erteilung von Religionsunterricht vorliegen müssen. Die Anforderungen der Verfassungs- und Rechtstreue gelten nicht nur für die betreffende Religionsgemeinschaft, sondern auch für den Religionslehrer selbst.⁴²

Schließlich ist es dem Staat aus organisatorischen Gründen gestattet, im Sinne einer ordnungsgemäßen Durchführung des Religionsunterrichts Mindestschülerzahlen des betreffenden Bekenntnisses festzulegen.⁴³

Liegen alle diese Voraussetzungen vor, ist der Staat verpflichtet, in Kooperation mit der Religionsgemeinschaft Religionsunterricht anzubieten. Den Religionsgemeinschaften steht dann ein verfassungsunmittelbarer Anspruch zu.⁴⁴ Teilweise wird von einem „Grundrecht auf Ermöglichung“ bzw. „Einrichtung“ von Religionsunterricht gesprochen.⁴⁵

b) Probleme eines Islamischen Religionsunterrichts

Die skizzierten Anforderungen werden auf die Probe gestellt wenn es um die Einführung eines islamischen Religionsunterrichts i.S.v. Art. 7 Abs. 3 GG geht. Ein Hauptmovens bei den Bemühungen, derartigen Unterricht zu schaffen, ist es, den Islam in das deutsche Religionsverfassungsrecht zu integrieren. Dies aus einem doppelten Grund: Zum einen, um problematische „Hinterhofkoranschulen“ u.ä. möglichst zurückzudrängen („Öffnung staatlicher Einrichtungen statt Parallelstrukturen“⁴⁶); zum anderen, um das religionsverfassungsrechtliche

³⁸ BVerwGE 123, 49 (Ls. 5, S. 73 f.); BVerfGE 102, 370 (393). Vgl. auch *Link* (Fn. 23), S. 502; *Stefan Muckel*, Islamischer Religionsunterricht und Religionskunde an öffentlichen Schulen in Deutschland, JZ 2001, 58 (62).

³⁹ BVerfGE 102, 370 (389).

⁴⁰ So auch BVerwGE 123, 49 (73 f.).

⁴¹ Zu dieser besonderen Nähe etwa *Korioth*, Islamischer Religionsunterricht (Fn. 33), 1046 ff. Vgl. auch BVerwGE 123, 49 (73 f.).

⁴² *Link* (Fn. 23), S. 497 m. Fn. 242.

⁴³ *Link* (Fn. 30), 281.

⁴⁴ BVerwGE 123, 41 (52 f.); BVerwG, NVwZ 2019, 236 (237); *Guy Beacucamp/Karin Wißmann*, Islamischer Religionsunterricht, DVBl. 2017, 1517 (1518); *Schrooten* (Fn. 28), Art. 7 Rn. 34, 42; teilweise abweichend *Maurer*, Religionsunterricht (Fn. 28), S. 584 ff.

⁴⁵ *Peter Unruh*, Religionsverfassungsrecht, 4. Aufl. 2018, Rn. 416; *Markus Ogorek*, Religionsunterricht, in: *Pirson/Rüfner/Germann/Muckelo* (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 3. Aufl. 2020, § 44 Rn. 26 ff.

⁴⁶ *Antje von Ungern-Sternberg*, Islamischer Religionsunterricht und islamische Theologie, RdJB 2016, 30 (31).

System des Grundgesetzes nicht dadurch zu delegitimieren, dass die – wenn auch mit deutlichem Abstand zu den christlichen Kirchen – drittgrößte Gruppe Angehöriger einer Weltreligion ausgeschlossen bleibt.

Die Deutsche Islamkonferenz hatte daher schon früh beschlossen, flächendeckend in Deutschland auf die Einführung ordentlichen Religionsunterrichts hinzuwirken.⁴⁷ Die oben genannten Voraussetzungen sind hier jedoch besonders schwer zu erfüllen.⁴⁸ Dies liegt zunächst an der Organisationsstruktur des Islam. Ein eher praktisches und grundsätzlich behebbares Problem stellt der Mangel an qualifizierten Lehrkräften dar.⁴⁹ Lange Zeit war das Zentralproblem, ob islamische Dachverbände die Anforderungen an eine Religionsgemeinschaft i.S.v. Art. 7 Abs. 3 GG erfüllen können. Das ist inzwischen zumindest für die Staatspraxis trotz weiterhin kritischer Stimmen in der Literatur durch die Judikatur von rechtlicher Seite weitgehend geklärt. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Grundsatz-Urteil vom 23. Februar 2005 zunächst an die auch der Rechtsprechung zugrundeliegende⁵⁰ allgemeine Definition von Religionsgemeinschaften angeknüpft:

„Unter Religionsgemeinschaft ist ein Verband zu verstehen, der die Angehörigen ein und desselben Glaubensbekenntnisses zu allseitiger Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben zusammenfasst ...“⁵¹

Die allseitige Erfüllung grenzt Religionsgemeinschaften von religiösen Vereinen ab.⁵² Nicht nur als entsprechende Behauptung, sondern nach tatsächlichem Verhalten und Erscheinungsbild müssen diese Anforderungen erfüllt sein:⁵³

„Der Begriff der Religionsgemeinschaft ist somit im Kern soziologisch zu verstehen. Er ist einerseits nicht bereits dadurch erfüllt, dass Menschen eine religiöse Überzeugung teilen. Die Gesamtheit aller Muslime auf der Erde („Umma“) ist keine Religionsgemeinschaft im Sinne des deutschen Rechts der Personenvereinigungen. Andererseits

⁴⁷ *Heinrich de Wall*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen eines islamischen Religionsunterrichts, Anlage aus: Zwischen-Resümee der Arbeitsgruppen und des Gesprächskreises der Deutschen Islam Konferenz (DIK), Vorlage für die 3. Plenarsitzung der DIK v. 13. März 2008, abrufbar im Internet unter [http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/815974/publicationFile/50694/verfass_rahmenbedingungen.pdf].

⁴⁸ Zum Ganzen auch *Simone Spriewald*, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach an deutschen Schulen, 2003.

⁴⁹ Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage einiger Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 16/2085 v. 29.6.2006, S. 51. Letzteres könnte sich nach dem am 9.12.2009 ergangenen Beschluss des BMBF „Eckpunkte zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen und Berufsabschlüssen“, der auch für Lehrkräfte gelten soll, bedeutend entspannen.

⁵⁰ BVerwGE 99, 1 (3).

⁵¹ BVerwGE 123, 49 (54).

⁵² BVerwGE 123, 49 (56).

⁵³ BVerwGE 123, 49 (54) in Anknüpfung an Judikatur des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 83, 341 (353).

ist dieser Begriff nicht auf bestimmte Organisationsstrukturen, etwa die des rechtsfähigen Vereins, festgelegt.“⁵⁴

Dass auch islamische Dachverbände die Voraussetzungen erfüllen können, begründet das Bundesverwaltungsgericht im Wege einer „ganzheitlichen [...] Betrachtungsweise“⁵⁵ wie folgt:

„Aus der Sicht des staatlichen Rechts stehen die Gläubigen im Zentrum jeder Religionsgemeinschaft. Das hindert jedoch nicht, eine Religionsgemeinschaft auch in einem mehrstufigen Verband (Dachverbandsorganisation) zu erblicken, in welchem die Gläubigen auf der örtlichen Ebene Vereine gebildet haben, die sich zu regionalen Verbänden zusammengeschlossen haben, welche wiederum einen landes- oder bundesweiten Verband gegründet haben. In einem solchen Fall bilden die Konfessionsangehörigen, die sich zum Zwecke gemeinsamer Religionsausübung in lokalen Vereinen zusammengeschlossen haben, die für das Bestehen einer Religionsgemeinschaft unentbehrliche personale Grundlage. Die allseitige Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben erfolgt arbeitsteilig auf den verschiedenen Ebenen des Verbandes.“⁵⁶

Nachdem die seinerzeitige Berufungsinstanz, das OVG Münster, an die der Streit durch das Bundesverwaltungsgericht zurückverwiesen worden war, das Vorliegen der Voraussetzungen bei den involvierten Dachverbänden erneut abgelehnt hatte, präzisierte das Bundesverwaltungsgericht seine Anforderungen von 2005. Danach gelten weiterhin drei Anforderungen: erstens müssen die verschiedenen Stufen der Dachverbandskonstruktion durch ein organisatorisches Band zusammengehalten werden, zweitens müssen die Mitgliedsgemeinden prägenden Einfluss auf den Dachverband haben und drittens ist eine Zuständigkeit des Dachverbands für die identitätsstiftenden Aufgaben erforderlich.⁵⁷

„Dagegen darf der Staat für die Annahme einer Religionsgemeinschaft nicht verlangen, dass die Erkenntnisse der theologisch kompetenten Stelle zu Glaubensinhalten und daraus abgeleiteten Verhaltensanforderungen verbindlich sind, dh von den religiös Verantwortlichen und den Gläubigen als verpflichtend anerkannt und auf der Grundlage des Bekenntnisses nicht infrage gestellt werden. Es ist Bestandteil des vom Selbstbestimmungsrecht nach Art. 140 GG, Art. 137 III WRV erfassten Selbstverständnisses einer Religionsgemeinschaft, ob sie ein verbindliches Lehramt in Fragen des Bekenntnisses für geboten hält. Daher ist Autorität jedenfalls dann gegeben, wenn die Lehrmeinungen in Glaubensfragen respektiert werden. Die Erkenntnisse müssen

⁵⁴ BVerwGE 123, 49 (55).

⁵⁵ BVerwGE 123, 49 (58).

⁵⁶ BVerwGE 123, 49 (57); zustimmend etwa *Ogorek*, Religionsunterricht (Fn. 45), Rn. 105.

⁵⁷ BVerwG, NVwZ 2019, 236 (238); vgl. auch *Schrooten* (Fn. 28), Art. 7 Rn. 42.

jedenfalls ein solches Gewicht haben, dass sich die religiös Verantwortlichen und die Gläubigen daran orientieren.“⁵⁸

Dass DITIB Hessen diese Voraussetzungen ursprünglich erfüllt hat, wurde bereits früher festgestellt⁵⁹ und wird der hier vorzunehmenden Begutachtung zugrunde gelegt.

3. Problem der staatlichen Unabhängigkeit des Kooperationspartners

Eine damit zusammenhängende, richterlich bisher nicht entschiedene Folgefrage geht dahin, ob die Eigenschaft als Religionsgemeinschaft i.S.v. Art. 7 Abs. 3 GG dadurch verloren gehen kann, wenn und soweit die Vereinigung von einem ausländischen Staat gesteuert und beherrscht wird. Teilweise wird dies in der – hier: schulrechtlichen – Literatur pauschal angenommen:

„Zwar handelt es sich hierbei formal um einen eingetragenen Verein. Tatsächlich wird die DITIB jedoch vom türkischen Staat getragen und kann schon von daher keine Religionsgemeinschaft im Sinne des Art. 7 Abs. 2 und 3 GG sein.“⁶⁰

Das gilt es im Folgenden in rechtlicher wie tatsächlicher Hinsicht genauer zu untersuchen und zu klären.

a) Unzulässigkeit politischer Instrumentalisierung

Weitgehend unstrittig ist die Unzulässigkeit der politischen Instrumentalisierung einer Religionsgemeinschaft für die Ziele des auswärtigen Staates:

„Nutzt der ausländische Staat in diesem Fall seine Verbindungen zu politischer Einflussnahme, instrumentalisiert er die Religionsgemeinschaft gar zu seinen politischen

⁵⁸ BVerwG, NVwZ 2019, 236 (238); ähnlich *Stefan Muckel*, Ein religiöses Lehramt in islamischen Religionsgemeinschaften?, KuR 2019 I, 21 ff.; zustimmend auch *Diana zu Hohenlohe*, Islamische Dachverbände als Religionsgesellschaften – ein Zwischenbericht, ZevKR 64 (2019), 79 ff.

⁵⁹ Vgl. *Robbers*, Gutachten (Fn. 2).

⁶⁰ *Rux*, Schulrecht (Fn. 26), Rn. 332; kritisch auch *Jana Katharina Kreuzmann*, Rechtsqualität und Wirkung des „Staatsvertrags mit Muslimen“ in Hamburg, 2022, S. 222 ff.

Zwecken, kommt eine Kooperation nicht mehr in Betracht. Die Religionsgemeinschaft wird dann zum verlängerten Arm des betreffenden Staates.“⁶¹

Das bezieht sich nicht nur und nicht in erster Linie auf die Einflussnahme *im konkreten Religionsunterricht*, sondern auf das religiöse und außerreligiöse Leben in Deutschland insgesamt. Das Ausspionieren politisch Andersgesinnter mittels der Geistlichen der Religionsgemeinschaft etwa im Kontext von Moscheegemeinden, wie es nach den Ereignissen 2016 in der Türkei vorgekommen sein soll, wäre ein solcher Fall. Auch schwerwiegende und zurechenbare auswärts gesteuerte Verstöße gegen den *Ordre Public* – etwa im aktuellen Kontext des aufgeflamten Palästina-Konflikts – können zum Wegfall der Eignung als Religionsgemeinschaft i.S.v. Art. 7 Abs.3 GG führen. Sollte dies nachgewiesen und zugerechnet werden können und stellte es sich damit nicht als Einzelfallproblem dar, wäre eine Zusammenarbeit deutscher staatlicher Stellen mit der betreffenden Religionsgemeinschaft verfassungswidrig.

b) Grundsätzliches Problem

Davon abzugrenzen sind Einflussnahmen des ausländischen Staates auf die Religion in Deutschland, auf Glaubens- und Bekenntnisfragen der betreffenden Religionsgemeinschaft. Nach der oben skizzierten verfassungsrechtlichen Konstruktion des Religionsunterrichts i.S.v. Art. 7 Abs. 3 GG als gemeinsame Angelegenheit von Staat und Religionsgemeinschaften ist dem Staat die Bestimmung des Inhalts des Religionsunterrichts und der Eignung der Lehrkräfte untersagt. Nur so kann die staatliche Neutralität in religiösen Fragen bei grundsätzlicher Trennung von Staat und Religion gewahrt bleiben. Unausgesprochene Prämisse dieses konsentierten Befundes ist es, dass der deutsche Staat in allen seinen Erscheinungsformen und Untergliederungen gemeint ist.⁶² Angesprochen sind damit in erster Linie die Länder als die für Schul- und Kultuswesen legislatorisch wie administrativ zuständige Ebene. Die Bestimmung, was religiöses Bekenntnis ist, bleibt so insgesamt staatsfrei. Weniger klar sind diese Zusammenhänge, wenn nicht der deutsche Staat, sondern ein ausländischer Staat auf Seiten der Religionsgemeinschaft als Kooperationspartner beim Religionsunterricht eine relevante

⁶¹ *Hans Alexy*, Religiöse Vielfalt und Grundgesetz, JZ 2020, 541 (546); *Muckel*, Rechtsgutachten (Fn. 17), S. 40; so kann bei anderem Ausgangspunkt wohl auch *Classen*, Religionsrecht (Fn. 30), Rn. 484 verstanden werden: „inhaltlich weitergehende Unterwerfung unter einen ausländischen Staat.“

⁶² Allgemein zur vielfachen Untergliedertheit des deutschen Staates statt aller *Hartmut Maurer/Christian Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 21 Rn. 7 ff.

Position besitzt. Mit diesem Sachverhalt mussten sich die Väter und Mütter des Grundgesetzes 1948/49 nicht auseinandersetzen, lag eine solche Situation – auf die Sondersituation der Katholischen Kirche wird sogleich einzugehen sein – doch völlig fern. Auch existiert bisher keine Rechtsprechung zu diesem Problem.⁶³ Folglich ist hier alles höchst umstritten und nicht abschließend geklärt. Zur Beantwortung der Frage kommt es darauf an, was die Staatsferne der Bestimmung des Bekenntnisses im Rahmen des Religionsunterrichts in der Sache bedeutet: Die Ausschließung speziell des *deutschen* Staates oder die Sicherung der Lehre als Ausfluss religiösen Selbstverständnisses und damit die Unabhängigkeit von grundsätzlich *jeglichem* Staatseinfluss. Eine Auslegung von Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG ergibt, dass die zweite Alternative gemeint ist.⁶⁴ Das hat klar etwa *Heinrich de Wall* ausgesprochen:

„Es ist nicht ersichtlich, dass die Garantie des Religionsunterrichts Möglichkeiten der Einflussnahme ausländischer Staaten auf den Unterricht an deutschen Schulen eröffnen soll. Damit würden sich die Länder in einen Widerspruch zu religionsverfassungsrechtlichen Grundsätzen des Grundgesetzes setzen. Ein Religionsunterricht, dessen Grundsätze nicht Ausdruck religiöser Selbstbestimmung, sondern staatlicher Fremdbestimmung sind (wenn auch die der eines anderen Staates), entspricht nicht dem im Grundgesetz vorgesehenen. Eine Gemeinschaft, die durch einen anderen Staat so beeinflusst wird, dass ihre Grundsätze nicht Ausdruck ihrer religiösen Selbstbestimmung sind, kann daher nicht Kooperationspartner der Länder beim Religionsunterricht sein.“⁶⁵

Janbernd Oebbecke, ein anderer, islamischem Religionsunterricht grundsätzlich aufgeschlossener Religionsrechtler, führt dementsprechend aus: „Wenn Art. 7 Abs. 3 GG sicherstellen soll, dass die Inhalte des Religionsunterrichts nicht vom deutschen Staat festgelegt werden, muss sichergestellt sein, dass dies auch kein ausländischer Staat tut.“⁶⁶ Wenn von der Gegen-

⁶³ Vgl. *Janbernd Oebbecke*, Die rechtliche Ordnung des islamischen Religionsunterrichts in Deutschland, in: Kämper/Pfeffer (Hrsg.), Religionsunterricht in der religiös pluralen Gesellschaft, 2016, S. 153 (168).

⁶⁴ So etwa auch *Stefan Mückl*, Staatskirchenrechtliche Regelungen zum Religionsunterricht, AöR 122 (1997), S. 514 (552).

⁶⁵ *von Campenhausen/de Wall*, Religionsverfassungsrecht (Fn. 24), § 27 Rn. 37; ähnlich *Bernd Grzeszick*, Islamischer Religionsunterricht an öffentlichen Schulen, ZevKR 62 (2017), S. 362 (381 f.); *Kreutzmann*, Staatsvertrag (Fn. 60), S. 222; vgl. auch Antwort der niedersächsischen Landesregierung vom 17. August 2009 auf die kleine Anfrage der Abgeordneten *Helge Limburg*, *Filiz Polat* und *Ina Korter* (DIE GRÜNEN) vom 1. Juli 2009, Nds. Landtag, 16. WP, Drs 16/1484, S. 14: „[...] gilt der verfassungsrechtliche Grundsatz der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates nicht nur für den Einfluss des inländischen Staates, sondern auch für ausländische Staatsgewalt. Nach Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG sind die Grundsätze des religiösen Bekenntnisses staatsunabhängig durch die Religionsgemeinschaften selbst zu definieren. Eine Gemeinschaft, die durch den Staat oder auch durch einen ausländischen Staat so beeinflusst wird, dass ihre Grundsätze nicht Ausdruck ihrer religiösen Selbstbestimmung sind, kann daher nicht notwendiger Kooperationspartner für den Religionsunterricht als ordentlichem Unterrichtsfach sein.“

⁶⁶ *Oebbecke*, islamischer Religionsunterricht (Fn. 63), S. 168; ebenso zuvor bereits *Martin Heckel*, Religionsunterricht für Muslime?, JZ 1999, 741 (753 f.).

ansicht angeführt wird, dass deutsche Religionsverfassungsrecht „fordert keine ‚Nationalkirchen‘“⁶⁷ wird schon der Ausgangspunkt der hier getroffenen Unterscheidung verfehlt: Die verfassungsrechtliche Konstruktion des Religionsunterrichts verbietet jegliche Nationalkirche, sei sie deutsch oder ausländisch, fordert sie also erst Recht nicht. Es geht nicht darum *ausländischen* staatlichen Einfluss auf die Glaubenslehre und die Auswahl des Lehrpersonals zu verhindern, sondern prinzipiell *jeglichen staatlichen Einfluss*, der dem religiösen Selbstverständnis entgegensteht.

Die Kooperation von Religionsgemeinschaften mit ausländischen Staaten ist dabei grundsätzlich von ihrem Selbstbestimmungsrecht nach Art. 137 Abs. 3 WRV/Art. 140 GG mitumfasst;⁶⁸ bei der Frage, ob diese Gemeinschaften dann geeignete Kooperationspartner für den Staat *bei der Durchführung von Religionsunterricht* sind, ist dies jedoch relevant, soweit es um maßgebenden Einfluss auf die konkreten Glaubenslehren und das Personal geht.⁶⁹ Selbst wenn man der verbreiteten, freilich umstrittenen Ansicht folgen sollte (das kann hier letztlich offen bleiben), dass das verfassungsrechtliche deutsche Trennungsgebot des Art. 137 Abs. 1 WRV/Art. 140 GG nicht dadurch verletzt wird, wenn die Religionsgemeinschaft im Ausland unter staatlichem Einfluss steht,⁷⁰ ist deren Eignung als Kooperationspartner für den Religionsunterricht aufgrund der inhaltlichen und systematischen Besonderheiten von Art. 7 Abs. 3 GG im Vergleich zu Art. 137 Abs. 1 WRV/Art. 140 GG eine rechtlich davon zu trennende Frage.

c) Abgrenzungen: Hl. Stuhl und europäische Staatskirchen

In der Diskussion wird das oben dargestellte Ergebnis teilweise damit bestritten, dass dann auch eine Kooperation mit der Katholischen Kirche oder mit überkommenen europäischen Staatskirchen im Rahmen des Art. 7 Abs. 3 GG nicht möglich seien.⁷¹ Diese Fälle sind jedoch

⁶⁷ So *Alexy*, Religiöse Vielfalt (Fn. 61), 546.

⁶⁸ Vgl. etwa *Hennig*, Muslimische Gemeinschaften (Fn. 27), S. 92; *Oebbecke*, islamischer Religionsunterricht (Fn. 63), S. 168; *Muckel*, Rechtsgutachten (Fn. 17), S. 37.

⁶⁹ *Christine Langenfeld*, Integration und Identität zugewanderter Minderheiten, AöR 123 (1998), S. 375 (402); insoweit abstrakt übereinstimmend *Alexy*, Religiöse Vielfalt (Fn. 61), 546.

⁷⁰ So etwa *Hennig*, Muslimische Gemeinschaften (Fn. 27), S. 92; *Muckel*, Rechtsgutachten (Fn. 17), S. 37.

⁷¹ Etwa *Classen*, Religionsrecht (Fn. 30), Rn. 484, 300.

jenseits der Tatsache, dass Religionsunterricht in Verantwortung einer auswärtigen Staatskirche nie in Rede stand und wohl auch nie in Rede stehen wird, rechtlich von der hier behandelten Frage abgrenzbar.

Bei der Frage nach Parallelen der Katholischen Kirche wird oftmals nicht hinreichend zwischen dem souveränen Staat der Vatikanstadt einerseits, dem Völkerrechtssubjekt Hl. Stuhl andererseits unterschieden.⁷² Es wird mithin übersehen, dass hier zwei Völkerrechtssubjekte existieren. Der Zwergstaat der Vatikanstadt dient allein der Wahrung der Unabhängigkeit der Katholischen Kirche durch eine – wenn auch winzige – territoriale Basis; die Völkerrechtssubjektivität des Hl. Stuhls, d.h. der Leitung der Katholischen Kirche, ist davon zu trennen, allein historisch bedingt und erklärbar.⁷³ Das im Hl. Stuhl verortete kirchliche Lehramt, der päpstliche Primat, ist in der Tat theologisch-dogmatisch die oberste Glaubensinstanz in der Katholischen Kirche und hat damit ganz maßgeblichen Einfluss auf die im Religionsunterricht zu vermittelnden Inhalte.⁷⁴ Das ist religionsverfassungsrechtlich jedoch unschädlich, denn es gibt insofern keine *deutsche* Katholische Kirche, sondern nur *eine* Katholische Kirche (die Weltkirche ist) in Deutschland.⁷⁵ Die Kirche als solche ist deutlich hierarchisch durchstrukturiert; das ist jedoch nicht die Einflussnahme eines ausländischen Staates, sondern konstitutives autonomes Merkmal der Kirche selbst. Seitens des *Vatikanstaats* findet unstrittig keinerlei Einflussnahme statt.⁷⁶

Bei den ohnehin auf dem Rückzug befindlichen europäischen Staatskirchen⁷⁷ etwa in Dänemark oder England besteht eine je unterschiedliche, mehr oder weniger starke Verknüpfung mit oder Bindung der Kirche an den Staat bei eigener Rechtspersönlichkeit der Kirche. Das trifft jedoch nicht das hier verhandelte Problem.⁷⁸ In der Gegenwart ist der Einfluss des Staa-

⁷² Etwa bei Hennig, Muslimische Gemeinschaften (Fn. 27), S. 92; *Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag*, Das Grundrecht der Religionsfreiheit bei Finanzierung und Lenkung der Religionsgemeinschaft aus dem Ausland, WD 10-3000-006/17, 2017, S. 13 ff., wo der Vergleich mit dem Vatikanstaat durchgeführt wird; wie hier Julia Lutz-Bachmann, *Mater rixarum*, 2015, S. 452.

⁷³ Näher Christian Waldhoff, Universalität und Partikularität, in: Wassilowsky (Hrsg.), *Rom in Berlin*, 2022, S. 71 (78 ff.) m.w.N.

⁷⁴ Statt vieler nur Heinrich de Wall/Stefan Muckel, *Kirchenrecht*, 5. Aufl. 2017, § 20.

⁷⁵ Waldhoff, Universalität und Partikularität (Fn. 73), S. 74 f.

⁷⁶ So zutreffend anhand der Finanzbeziehungen *Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag*, Finanzierung und Lenkung der Religionsgemeinschaft aus dem Ausland (Fn. 72), S. 14 f.

⁷⁷ Vgl. etwa Werner Heun, Art. „Staatskirche“, in: Heun/Honnecker/Morlok/Wieland (Hrsg.), *Evangelisches Staatslexikon*, 2006, Sp. 2312 ff.

⁷⁸ Von anderer Prämisse ausgehend im Ergebnis ebenso Muckel, *Rechtsgutachten* (Fn. 17), S. 38.

tes ohnehin begrenzt, bezieht sich insbesondere nicht auf Glaubensfragen oder auch nur glaubenspolitische Fragen.⁷⁹ Das türkische Modell funktioniert in gewisser Weise genau umgekehrt: Nach der Republikgründung wurde die Religionsbehörde geschaffen, um den Staat, der prinzipiell einem laizistischen Ansatz verpflichtet ist, Aufsichtsrechte gegenüber der von ihm immer getrennten Religion zu gewähren und sie so umfassend kontrollieren zu können.⁸⁰ Die Auslandsableger der Religionsbehörde Diyanet haben den historischen Hintergrund, zu verhindern, dass sich der türkische Auslandsislam gegen das laizistische System der Republik wenden könnte.⁸¹ Mit modernen Menschenrechten ist das ohnehin nicht ohne weiteres vereinbar; der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte greift hier deshalb nicht ein, weil er das institutionelle Grundverhältnis zwischen Staat und Religion in den Mitgliedstaaten der EMRK, das institutionelle religionsverfassungsrechtliche System, voraussetzt, nicht in Frage stellt und bei Einhaltung gewisser Mindeststandards wie insbesondere dem Austrittsrecht aus einer Religion erst auf dieser Basis seinen Menschenrechtsschutz verwirklicht.⁸²

Beim europäischen Staatskirchentum, sofern es überhaupt noch besteht, ist der Staat damit konstitutiv für die Religion, lässt ihr inhaltlich jedoch zumindest in der Gegenwart weitgehende Freiheit; in der Türkei demgegenüber kontrolliert und steuert eine staatliche Behörde eine überkommene alte Religion, den sunnitischen Islam.⁸³ Beim europäischen Staatskirchentum besteht eine Kongruenz zwischen religiöser Selbstbestimmung und staatlichem Einfluss; bei der türkischen Religionsbehörde wurde dieses Selbstverständnis letztlich, wenn auch in einem längeren und nicht stets linearen historischen Prozess, verstaatlicht. „Das Diyanet ist nicht das geistige Oberhaupt einer Religionsgemeinschaft, sondern eine staatliche Behörde, an

⁷⁹ Am englischen Beispiel *Stefan Mückl*, Europäisierung des Staatskirchenrechts, 2005, S. 75 ff.

⁸⁰ Vgl. etwa *Marina Wetzlmaier/Thomas Rammerstorfer*, Die Macht des Diyanet, 2019, S. 9 ff.; *Mathias Rohe*, Der Islam in Deutschland, 2016, S. 131; *Alexy* (Fn. 61), 546.

⁸¹ *Kreuzmann*, Staatsvertrag (Fn. 60), S. 223 unter Berufung auf Arbeiten von *Günther Seufert*.

⁸² Vgl. etwa *Christoph Grabenwarter/Katharina Pabel*, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl. 2016, § 22 Rn. 108, 129.

⁸³ Vgl. überzeugend etwa auch *Lutz-Bachmann*, Mater rixarum (Fn. 72), S. 452 am Beispiel von religionsrechtlichen Vertragsschlüssen: „Die Konstellation ist hier eine andere als im Falle eines etwaigen Vertrags mit einer Staatskirche, deren Leitung in der Hand weltlicher Herrscher liegt, wie etwa bei der Anglikanischen Kirche. [...] Wenn bei einer Religion staatliche und kirchliche Herrschaft zusammenfallen, so würde eine entsprechende Vereinbarung immer mit deren *kirchlichen* Haupt abgeschlossen; dessen Eigenschaft als gleichzeitig weltlicher Herrscher wäre ein bloßes Akzidens und eine nach dem Selbstbestimmungsrecht zu akzeptierende Eigenheit der betreffenden Kirche. Die türkische Religionsbehörde jedoch ist ihrerseits nicht das Oberhaupt einer Religionsgemeinschaft wie etwa der britische Monarch für die Anglikanische Kirche, sondern sie ‚verwaltet‘ in einem (vorgeblich) laizistischen Staat die Mehrheitsreligion ohne eigentliche theologisch-geistliche Führungskompetenz. Schließt der Staat also hier eine Vereinbarung, so ist sein Vertragspartner keine Religionsgemeinschaft, sondern eine rein weltliche Behörde eines auswärtigen Staates, deren Aufgabe die Religionsverwaltung ist – vergleichbar etwa mit den Kultusministerien der Länder. Deshalb muß im Falle eines Vertragsschlusses mit der DITIB geklärt sein, daß diese rechtlich von der türkischen Religionsbehörde Diyanet unabhängig ist und eine eigene Religionsgemeinschaft darstellt.“

deren staatliche Eigenschaft im Rahmen des Kooperationsverhältnisses aber anzuknüpfen wäre.“⁸⁴ Insofern bestehen hinreichende Unterschiede zwischen dem verbliebenen europäischen Staatskirchentum einerseits, der Verwaltung einer Religion in der Türkei andererseits.

d) Weisungsrecht, informelle Einflussnahme, Finanzierung

Nach der hier vertretenen, jedoch umstrittenen, Auffassung, dass auch ausländischer Staatseinfluss die Eigenschaft als Kooperationspartner beim Religionsunterricht verhindert, reichen bloße Kontakte o.ä. zu dem ausländischen Staat nicht aus. Es müsste eine Steuerung im Sinne einer rechtlichen oder zumindest faktischen Weisungsabhängigkeit in wichtigen Fragen bestehen. Rechtslage *und* Praxis müssen die entsprechende Distanz abbilden, damit kein Verstoß gegen Art. 7 Abs. 3 GG entsteht.

Auch durch die Finanzierung der Religionsgemeinschaft können in diesem Kontext Steuerungsmöglichkeiten impliziert sein. Das Geld ein erstklassiger Steuerungsfaktor seitens des Geldgebers ist, ist im Finanzrecht schon lange erkannt.⁸⁵ Solches wird auch im hiesigen Zusammenhang befürchtet.⁸⁶ Allerdings müssten auch diese Steuerungen nachgewiesen oder zumindest plausibilisiert werden. Finanzmittel aus dem Ausland zu beziehen ist inländischen Religionsgemeinschaften nicht verwehrt, ja gerade umgekehrt durch ihr Selbstbestimmungsrecht aus Art. 137 Abs. 3 WRV/Art. 140 GG geschützt.⁸⁷ Der Vergleich mit der Katholischen Kirche geht hier neben den bereits oben genannten Gründen auch deshalb fehl, weil die Finanzströme umgekehrt von Deutschland Richtung Rom gehen, kirchenrechtlich eine Unterstützungspflicht der Weltkirche gegenüber dem Hl. Stuhl besteht und nicht umgekehrt und außerdem der Hl. Stuhl anders als der Vatikanstaat kein Staat ist.⁸⁸

⁸⁴ *Kreutzmann*, Staatsvertrag (Fn. 60), S. 225 f.

⁸⁵ *Klaus Vogel*, Der Finanz- und Steuerstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 3. Aufl. 2004, § 30 Rn. 25 ff., 39 ff.

⁸⁶ *Mathias Rohe*, Rechtliche Perspektiven eines islamischen Religionsunterrichts in Deutschland, ZRP 2000, 207 (211 f.); *Gerhard Czermak/Eric Hilgendorf*, Religions- und Weltanschauungsrecht, 2. Aufl. 2018, Rn. 357; *Rudolf Steinberg*, Transparenz von Auslandsfinanzierungen von Religionsgemeinschaften, ZRP 2020, 222 ff.; *ders.*, Vom Staatskirchenrecht zu einem zeitgemäßen Religionsrecht, 2021, S. 83; zumindest als Problem adressiert auch bei *Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag*, Rechtlicher Status der DITIB, WD 10-3000-053/18, 2018, S. 7.

⁸⁷ *Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag*, Finanzierung und Lenkung der Religionsgemeinschaft aus dem Ausland (Fn. 72), S. 10, 11; *Muckel*, Rechtsgutachten (Fn. 17), S. 40 f.

⁸⁸ *Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag*, Finanzierung und Lenkung der Religionsgemeinschaft aus dem Ausland (Fn. 72), S. 13 ff.

Relevant wäre in Bezug auf DITIB Hessen eine maßgebliche Steuerung und Lenkung mittels der Finanzierung, die keinesfalls ausgeschlossen ist, freilich Tatfrage bleibt.

Nicht tragfähig ist der in der Literatur teilweise vorgenommene Hinweis auf die österreichische Rechtslage. Nach dem Islamgesetz von 2015 ist es untersagt, dass die muslimischen Gemeinden ihre laufenden Aufwendungen durch ausländische Geldgeber bestreiten.⁸⁹ In Deutschland wäre schon ein Islamgesetz als solches verfassungsrechtlich nicht möglich.⁹⁰

e) Aktuelle Situation nach den Sachgutachten

Inwieweit eine entsprechende staatliche Abhängigkeit von der türkischen Religionsbehörde Diyanet oder sonstigen türkischen staatlichen Stellen bei der DITIB, konkret in Bezug auf den hessischen Landesverband, besteht, ist Tatfrage.⁹¹ Die juristische Kompetenz des Gutachters stößt hier an eine Grenze.⁹² Für die Ermittlung des Sachverhalts hat daher das Hessische Kultusministerium zwei Sachgutachten eingeholt.

aa) Das Gutachten von *Günter Seufert* von August 2023 ergänzt seine vorangegangenen Gutachten zur Entwicklung des „Präsidiums für religiöse Angelegenheiten im Staatspräsidialamt der Republik Türkei“ (Diyanet). Die Entwicklung hänge eng mit dem Übergang vom parlamentarischen Regierungssystem zum exekutiven Präsidialsystem in der Türkei zusammen. „Sie geht einher mit einem Verfall der Institutionen, die weitgehend ihre Fähigkeit verloren haben, ohne Rücksicht auf die Interessen der Regierungspartei und ohne Ansehen der Person zu handeln.“⁹³ *Seufert* ordnet anhand zahlreicher Belege die Religionsbehörde in diesen Zusammenhang ein und betont zusammenfassend ihre Funktion für die vom Staatspräsidenten forcierte Polarisierung der türkischen Gesellschaft:

⁸⁹ Vgl. mit Nachweisen *Steinberg*, *Auslandsfinanzierungen von Religionsgemeinschaften* (Fn. 86), 222 f.

⁹⁰ *Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag*, *Finanzierung und Lenkung der Religionsgemeinschaft aus dem Ausland* (Fn. 72), S. 10; *Muckel*, *Rechtsgutachten* (Fn. 17), S. 41.

⁹¹ Ähnlich seinerzeit für Niedersachsen Antwort der niedersächsischen Landesregierung vom 17. August 2009 auf die kleine Anfrage der Abgeordneten *Helge Limburg*, *Filiz Polat* und *Ina Korter* (DIE GRÜNEN) vom 1. Juli 2009, Nds. Landtag, 16. WP, Drs 16/1484, S. 14.

⁹² Zur Gemengelage von Rechts- und Tatsachenfragen im vergleichbaren Kontext *Kreutzmann*, *Staatsvertrag* (Fn. 60), S. 195, 227 und öfter.

⁹³ Gutachten, S. 35.

„Die Überlappung des Diskurses der Religionsbehörde mit dem der regierenden AKP kommt nach Jahren des quantitativen Wachstums der Religionsbehörde, ihrer Aufwertung innerhalb des Staatsapparats und der Ausweitung ihrer Aufgaben und Aktivitäten. Die Diyanet beschränkt sich seit langem nicht mehr auf die Verbreitung einer apolitischen Version des Islam, die mit dem offiziell immer noch gültigen Laizismus ohne weiteres vereinbar wäre sowie auf die Verwaltung der Moscheen. Die Behörde versucht vielmehr, auch in den Bereichen, sozialer Hilfe und Fürsorge, Lebensberatung, Bildung und Erziehung einen religiösen Diskurs zu tragen, der in den letzten Jahren einen betont traditionalistischen und polarisierenden Zug angenommen hat.“⁹⁴

Nach den Terroranschlägen vom 7. Oktober 2023 hat sich der offene Antisemitismus und die radikale Israelfeindlichkeit, die schon vorher sowohl bei Diyanet als auch bei staatlichen türkischen Instanzen, insbesondere beim Präsidenten selbst, angelegt war,⁹⁵ noch verstärkt. Damit stellt sich erneut die Frage, inwieweit die ausländischen Ableger der Behörde von derartigen Entwicklungen losgelöst sein können.⁹⁶ Angesichts der besonderen Lage nach dem 7. Oktober 2023 und der spezifisch deutschen Verantwortung für den Staat Israel wie für jüdische Mitbürgerinnen und Mitbürger stellt sich diese zentrale Frage in noch größerer Schärfe.

bb) Auch das Gutachten von *Mathias Rohe* baut auf den beiden zuvor angefertigten Gutachten auf und zeichnet die Entwicklung bis zum Juli 2023 nach. Es überprüft anhand von Pressemeldungen, Interviews und Hintergrundgesprächen die Struktur des Landesverbandes einschließlich der zwischenzeitlich veränderten satzungsrechtlichen Grundlagen und des tatsächlichen Verhaltens.⁹⁷ Zusammengefasst kommt es zu einem ambivalenten Befund: Einerseits konstatiert der Gutachter, dass die Monita aus den vorangegangenen Begutachtungen weitgehend abgestellt seien und – mit dem Diyanet in der Türkei durchaus korrespondierend – eine Ausweitung und gleichzeitige Professionalisierung der Tätigkeiten stattgefunden habe. Andererseits werden zahlreiche bedenkliche Vorkommnisse einer problematischen Verbindung mit der türkischen Politik berichtet, wobei sich freilich die relevanten Fälle kaum auf Hessen beziehen, sondern auf andere Länder.

Im Einzelnen: *Rohe* konstatiert ein „hohes Maß an sachorientierter Kooperationsbereitschaft des Landesverbandes“.⁹⁸ Die für den Religionsunterricht zentrale „Kommission für Religionsunterricht an staatlichen Schulen“ sei in ihrer Unabhängigkeit gestärkt worden, da ihr keine

⁹⁴ Gutachten, S. 35.

⁹⁵ Vgl. etwa die ausführliche Dokumentation von *Corry Guttmann/Sonja Galler* (Hrsg.), *Antisemitismus in und aus der Türkei*, 2023.

⁹⁶ Vgl. etwa *Kreutzmann*, *Staatsvertrag* (Fn. 60), S. 225 f.

⁹⁷ Zur Methodik Gutachten, S. 62 ff.

⁹⁸ Gutachten, S. 22.

Staats- oder DITIB-Angestellten angehörten und die weitreichenden Befugnisse des Religionsrats der DITIB sich „nicht auf Inhalte und Details des Religionsunterrichts an staatlichen Schulen erstrecken“.⁹⁹ Auch gegenüber dem Schulreferat der DITIB setze sich die Kommission für den Religionsunterricht durch. Das Schulreferat sei in diesem Bereich nur mit Organisationsfragen befasst. Es sei glaubhaft dargelegt worden, dass insofern keine Einflussnahme des Landesverbandes, des Bundesverbandes oder türkischer Stellen gegeben habe.

Als offene Flanke könne jedoch die arbeitsrechtliche Stellung von Mitarbeitern gesehen werden: „Unverändert bleibt [...] die beamtenrechtliche Unterstellung der Religionsbeauftragten unter das Diyanet und damit die abstrakte Gefahr politischer Einflussnahme.“¹⁰⁰ Dies sei freilich in der Diskussion; auch würden Möglichkeiten des Landesverbandes, sich gegen die inhaltliche Arbeit von Religionsbeauftragten zu wehren, gestärkt. Für konkrete Einflussnahmen des Bundesverbandes fehlten Anhaltspunkte.

Heikler seien die Vorwürfe politischer Einflussnahme direkt aus der Türkei. Die nach 2016 erhobenen Spionagevorwürfe hätten sich als singulär erwiesen. Hier müsste m.E. in tatsächlicher Hinsicht noch dargelegt werden, ob es sich (auch) um hessische Fälle handelte. Im Umfeld des türkischen Präsidentschaftswahlkampfes 2023 mit (verfassungs-)rechtlich ohnehin problematischer Ausweitung auf Deutschland sei es freilich zu zahlreichen Auftritten türkischer Politiker in Moscheegemeinden gekommen. Der DITIB Bundesverband habe sich davon – wenn auch verhalten – distanziert und Handreichungen für den Umgang mit derartigen Situationen für die Mitgliedsgemeinden erstellt. Deutlicher seien die Distanzierungen des Landesverbandes gewesen. Die meisten bekanntgewordenen Vorfälle hätten sich zudem nicht auf Hessen bezogen. Zwar handele es sich bei den Vorkommnissen um nicht zu vernachlässigende Problemfälle: „Indes ist nach der bisherigen begrenzten Erkenntnislage keine Strategie hinreichend belegbar, dass DITIB entgegen den genannten Bemühungen politische Wahlkampfwerbung *in Gemeindeveranstaltungen* generell dulden oder gar fördern will.“¹⁰¹

Das alles steht freilich im Kontrast zur eindeutig zunehmenden politischen Instrumentalisierung der Religionsbehörde in der Türkei selbst, wie sie das Gutachten *Seifert* herausgearbeitet hat.

⁹⁹ Gutachten, S. 25.

¹⁰⁰ Gutachten, S. 33, 36.

¹⁰¹ Gutachten, S. 50.

Auftritte von Vertretern des konsularischen Dienstes der Türkei in verschiedenen Fällen werden ebenfalls als bedenklich angesehen:

„Die enge Verbindung von DITIB-Gliederungen zu staatlichen türkischen Institutionen (hier in Gestalt des Generalkonsulats bzw. des Religionsattachés, der zugleich Vorsitzender des Religiösen Beirats ist) wird bei derartigen symbolischen Anlässen allerdings deutlich. Auch die Diktion des Gemeindevorsitzenden entsprach der Lesart der türkischen Regierung.“¹⁰²

Der Gutachter sieht jedoch Hoffnung:

„Hier gibt es begründete Erwartungen, dass die gelegentlich bei den temporär entsandten Religionsbeauftragten noch anzutreffende selbstverständliche Identifikation mit türkischen Staatsanliegen und der türkischen, sehr hierarchischen Organisationskultur bei diesem Personenkreis entfällt oder zumindest deutlich in den Hintergrund tritt.“¹⁰³

Eine eigenständige Problematik stellen zahlreiche und verbreitete rechtsstaatswidrige, etwa antisemitische Äußerungen von Mitgliedern der DITIB in sozialen Netzwerken oder an ähnlicher Stelle dar. Nach eigenen Angaben hat der Bundesverband hier Compliance-Richtlinien verabschiedet: „Insgesamt ist noch nicht abzuschätzen, inwieweit die Compliance-Richtlinien Vorfälle wie die obengenannten bundesweit unterbinden können.“¹⁰⁴ Im Einzelfall stellt sich zudem das Problem der Zurechnung derartiger Äußerungen von Mitgliedern zum Landesverband. Hier wird nach Kontext, Funktion und Stellung zu differenzieren sein.

Der Terroranschlag der Hamas vom 7. Oktober 2023 gegen Bürgerinnen und Bürger in Israel hat die hier entfaltete Problematik weiter verschärft. Auf die aus deutscher Sicht inakzeptablen Äußerungen von höchster türkischer Seite wurde bereits hingewiesen. Eine offene und klare Distanzierung deutscher DITIB-Stellen von diesen Verlautbarungen in und aus der Türkei ist nicht ersichtlich. Allerdings verurteilte die Landesgeschäftsführung der DITIB-Hessen in einer nicht öffentlichen E-Mail vom 16. Oktober 2023 an das Hessische Kultusministerium den zehn Tage zuvor verübten Terror und betonte, dass in den hessischen DITIB-Moscheen keine Diyanet-Predigten vorgetragen würden. Der Bundesverband der DITIB hat die im Kontext mit einem Treffen im Bundesministerium des Innern im Zusammenhang mit der deutschen Islam-Konferenz erfolgte Erklärung verschiedener Islamverbände zu den Ereignissen

¹⁰² Gutachten, S. 51.

¹⁰³ Gutachten, S. 54.

¹⁰⁴ Gutachten, S. 61.

vom 7. Oktober 2023¹⁰⁵ mitunterzeichnet. Auf der Homepage von DITIB-Hessen¹⁰⁶ macht man sich diesen Text ebenso zu eigen wie einen Aufruf des Koordinationsrats der Muslime (KRM)¹⁰⁷ sowie eine Erklärung des Zentrums für islamische Studien an den Universitäten Frankfurt und Gießen;¹⁰⁸ in allen diesen Dokumenten wird der Hamas-Terror verurteilt. Eine öffentliche *eigene* Erklärungen von DITIB-Hessen, erfolgte relativ spät, ist in der Sache jedoch eindeutig.¹⁰⁹

Rohe schließt in seinem Gutachten – freilich vor dem 7. Oktober 2023 – dennoch recht zuversichtlich:

„Ungeachtet der noch erforderlichen rechtlichen Beurteilung ist festzuhalten, dass sich der Landesverband im Rahmen seiner Handlungsmöglichkeiten sehr engagiert darum bemüht hat, die Voraussetzungen für die Wiederaufnahme des islamischen Religionsunterrichts zu schaffen.“¹¹⁰

cc) Ohne Zweifel besteht nach wie vor die abstrakte Gefahr der staatlichen politischen Einflussnahme auf das Handeln des DITIB Landesverbandes Hessen – sei es über den Bundesverband, sei es direkt aus der Türkei. Die Entwicklung in der Türkei selbst geht genau in die Richtung einer zunehmenden politischen Instrumentalisierung der staatlichen Religionsbehörden. Zweifelhaft ist jedoch, ob eine solche abstrakte Möglichkeit allein ausreicht, um DITIB Hessen die Eigenschaft als für den Religionsunterricht geeigneten Kooperationspartner gerichtsfest abzusprechen. Die beiden vorliegenden Gutachten bieten kaum wirklich konkrete Anhaltspunkte für entsprechende Vorkommnisse, die sich in Hessen abgespielt haben und dem Landesverband eindeutig auch zugerechnet werden können. Sicherer juristischen Boden kann man hier mangels Judikatur kaum betreten. Es bleibt eine politische Abwägung, mit dem Risiko, gerichtlich aufgehoben zu werden, hier ein Zeichen zu setzen.

¹⁰⁵ <https://www.deutsche-islam-konferenz.de/SharedDocs/Meldungen/DE/ImDialog/erklaerung-islamische-verbaende.html>; zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2023.

¹⁰⁶ <https://www.ditib-hessen.de>.

¹⁰⁷ Kooperationsrat der Muslime: Heute vor 85 Jahren: Koordinationsrat der Muslime zur Reichsprogromnacht, 9. November 2023, <https://koordinationsrat.de/heute-vor-85-jahren-koordinationsrat-der-muslime-zur-reichsprogromnacht>, zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2023.

¹⁰⁸ <https://www.uni-frankfurt.de/143940166/20331017-Erklaerung-Zefis>, zuletzt abgerufen am 8. Dezember 2023.

¹⁰⁹ Erklärung der Islamischen Religionsgemeinschaft DITIB-Hessen e.V. vom 8. Dezember 2023, Antisemitismus, Islamfeindlichkeit und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit entgegenstehen! DITIB-Hessen bekennt sich zur gemeinsamen gesellschaftlichen Verantwortung.

¹¹⁰ Gutachten, S. 62.

M.E. folgt aus der abstrakten Gefahrenlage bei sich insgesamt zuspitzender Situation jedoch eine verstärkte staatliche Beobachtungspflicht hinsichtlich relevanter Vorkommnisse. Diese Beobachtungspflicht hat sich nach den Terroranschlägen vom 7. Oktober 2023 noch einmal verstärkt. Bildlich könnte man – bei aller Vorsicht gegenüber derartiger Bildersprache – von einem Damoklesschwert sprechen, das über dem Landesverband schwebt. Die Beobachtungspflicht folgt aus der staatlichen Verantwortung bei der gemeinsamen Angelegenheit Religionsunterricht, das Vorliegen der Voraussetzungen der Religionsgemeinschaft als Kooperationspartners i.S.v. Art. 7 Abs. 3 GG zu gewährleisten. Bestehen hier Anhaltspunkte für berechnete Zweifel, besteht insoweit zumindest eine Beobachtungspflicht.

f) Zwischenergebnis

Die gutachtliche Teilfrage, ob DITIB Hessen von Verfassungs wegen ein geeigneter Kooperationspartner für bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterricht ist, geht insofern über eine reine Rechtsfrage hinaus, als dass das Ergebnis zentral von Tatsachen abhängt. Rein *verfassungsrechtlich* sprechen die besseren Argumente dafür, dass eine von einem ausländischen Staat relevant gesteuerte inländische Religionsgemeinschaft nicht die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 3 GG erfüllt. Die Frage ist freilich umstritten und gerichtlich bisher nicht geklärt. In der Sache, d.h. *tatsächlich* liegen zur Zeit trotz teilweise auch gegenteiliger Entwicklungen noch zu wenig belastbare Tatsachen vor, um die Konformität von DITIB Hessen mit den Anforderungen des Art. 7 Abs. 3 GG zu verneinen. Es besteht jedoch angesichts der politischen Entwicklung in der Türkei, insbesondere der wachsenden Instrumentalisierung der türkischen Religionspolitik für die Zwecke eines sich zunehmend autoritär gerierenden präsidentiellen Systems, eine gesteigerte abstrakte Gefahr der Beeinflussung auch der Auslandsableger der türkischen Religionsbehörde. Diese sollten daher unter verschärften Beobachtungsdruck stehen. Treten nachweisbare Vorkommnisse auf, die die abstrakt ohnehin nicht in jeder Hinsicht belegte Unabhängigkeit vom türkischen Staat in Frage stellen, fielen die für die Kooperation bei bekenntnisgebundenem Religionsunterricht fort. Diese Vorkommnisse müssten sich nicht auf den Religionsunterricht beziehen, sondern könnten prinzipiell jeden Bereich des Handelns des Kooperationspartners betreffen. Nach dem Terroranschlag vom 7. Oktober 2023 ist auch das Verhalten gegenüber und sind Stellungnahmen zu den nahöstlichen Ereignissen relevant und in die staatliche Beobachtung wie Bewertung einzubeziehen. Deutsche staatliche Stellen müssten bei entsprechenden Vorkommnissen dann die notwendigen Konsequenzen ziehen.

4. Islamunterricht in staatlicher Verantwortung

Von den bisher behandelten Problemen ist die Frage zu trennen, ob das Land Hessen neben oder anstelle eines bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterrichts Islamunterricht in staatlicher Verantwortung im Rahmen eines Schulversuchs anbieten darf. Die dahinterstehende Rechtsfrage wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt und hängt von bestimmten Voraussetzungen ab.

a) Abgrenzung vom Religionsunterricht i.S.v. Art. 7 Abs. 3 GG

Die einzige substanzhafte¹¹¹ Entscheidung des Bundesverfassungsgericht zur Ausdeutung von Art. 7 Abs. 3 GG hinsichtlich der Frage, was bekenntnisgebundenen Religionsunterricht ausmacht, ist ein Beschluss des Ersten Senats vom 25. Februar 1987.¹¹² Dort ging es anhand eines Falles aus Rheinland-Pfalz um die Zulässigkeit der Teilnahme Fremdkonfessioneller am evangelischen Religionsunterricht, genauer gesagt um die kirchlichen Mitwirkungsrechte in dieser Frage. Der Erste Senat ordnet den Religionsunterricht im Sinne des Grundgesetzes in die traditionelle Kategorie der „gemeinsamen Angelegenheiten von Staat und Kirche“ ein, um dann festzustellen: „Ungeachtet der sich daraus ergebenden Pflicht zur Kooperation und gegenseitigen Rücksichtnahme, müssen die jeweiligen Zuständigkeiten streng voneinander geschieden werden.“¹¹³ Es entspricht auch der jüngeren Literaturmeinung, dass durch solche *res mixtae* kein Amalgam von staatlicher und kirchlicher Hoheitsgewalt entsteht, sondern dass die Sphären stets klar getrennt werden können und auch zu trennen sind.¹¹⁴ Es folgen dann grundsätzliche Ausführungen zur Verfassungsrechtsdogmatik von Art. 7 Abs. 3 GG im maßstäblichen Teil der Entscheidung:

„Seine Sonderstellung gegenüber anderen Fächern gewinnt der Religionsunterricht aus dem Übereinstimmungsgebot des Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG. Dieses ist so zu verstehen, daß er in ‚konfessioneller Positivität und Gebundenheit‘ zu erteilen ist [...] Er ist keine

¹¹¹ Vgl. *Koriath*, Islamischer Religionsunterricht (Fn. 33), 1043; Kammerentscheidungen befassten sich mit Problemen von Ersatzfächern bei abgewähltem Religionsunterricht, vgl. etwa BVerfG, NVwZ 1999, 756 und DVBl. 2007, 693. In Sachen LER in Brandenburg wurde bekanntlich keine Sachentscheidung getroffen, sondern eine Verständigung angeregt, vgl. zu diesem Komplex BVerfGE 104, 305; 105, 235 und 106, 210.

¹¹² BVerfGE 74, 244. Zum Grundsatzcharakter statt aller *Link*, Konfessioneller Religionsunterricht (Fn. 30), S. 264.

¹¹³ BVerfGE 74, 244 (251).

¹¹⁴ *Dirk Ehlers*, Die gemeinsamen Angelegenheiten von Staat und Kirche, ZevKR 32 (1987), S. 158 (180); auf den Religionsunterricht bezogen *Heckel* (Fn. 66), 750 f.

überkonfessionelle, vergleichende Betrachtung religiöser Lehren, nicht bloße Morallehre, Sittenunterricht, historisierende und relativierende 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 [...] Dafür, wie dies zu geschehen hat, sind grundsätzlich die Vorstellungen der Kirchen 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 anzuerkennen. Die Grenze ist durch den Verfassungsbegriff ‚Religionsunterricht‘ gezogen [...] Auch wenn dieser Begriff nicht in jeder Hinsicht festgelegt ist, sondern wie der übrige Inhalt der Verfassung ‚in die Zeit hinein offen‘ bleiben muß, um die Lösung von zeitbezogenen und damit wandelbaren Problemen zu gewährleisten [...], verbietet sich eine Veränderung des Fachs in seiner besonderen Prägung, also in seinem verfassungsrechtlich bestimmten Kern. Deshalb wäre eine Gestaltung des Unterrichts als allgemeine Konfessionskunde vom Begriff des Religionsunterrichts nicht mehr gedeckt und fiel daher auch nicht unter die institutionelle Garantie des Art. 7 Abs. 3 Satz 1 GG. Andererseits kann das Verlangen, der Unterricht müsse ein ‚dogmatischer‘ sein, zumindest heute nicht mehr so verstanden werden, daß er ausschließlich der Verkündigung und Glaubensunterweisung diene. Er wird vielmehr auch als ein auf Wissensvermittlung gerichtetes, an den höheren Schulen sogar wissenschaftliches Fach angesehen, das in die Lehre eines Bekenntnisses einführt, vergleichenden Hinweisen offenbleibt und zugleich Gelegenheit bietet, mit dem Schüler grundsätzliche Lebensfragen zu erörtern [...] Seine Ausrichtung an den Glaubenssätzen der jeweiligen Konfession ist der unveränderliche Rahmen, den die Verfassung vorgibt. Innerhalb dieses Rahmens können die Religionsgemeinschaften ihre pädagogischen Vorstellungen über Inhalt und Ziel des Religionsunterrichts entwickeln, denen der Staat aufgrund des Übereinstimmungsgebots des Art. 7 Abs. 3 Satz 2 GG Rechnung tragen muß.“

Das alles ist weitestgehend konsentiert.¹¹⁵

Allgemein anerkannt ist auch, dass der Staat derartigen bekenntnisgebundenen Religionsunterricht ohne Beteiligung einer Religionsgemeinschaft, die die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 3 GG erfüllt, nicht anbieten dürfte.¹¹⁶ Das verstieße gegen das staatliche Neutralitätsparadigma:¹¹⁷ Dem Staat fehlt insoweit in doppelter Hinsicht die Kompetenz, er kann es faktisch nicht, da ihm die nötigen Informationen und das nötige Wissen fehlen, und er darf es nicht, weil er sich sonst in die inneren Glaubensfragen einer Religion einmischen müsste. Umgekehrt ist aber nicht jeglicher rein staatliche Unterricht, der sich (auch) mit Religion befasst,

¹¹⁵ Vgl. etwa BVerwGE 110, 326 (333); *Max Emanuel Geis*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 7 Rn. 49; *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/2, 2011, VI 5. *Hermann Kästner*, Art. „Religionsunterricht“, in: Heinig/Munsonius (Hrsg.), 100 Begriffe aus dem Staatskirchenrecht, 2. Aufl. 2015, S. 222 (224); *Rux*, Schulrecht (Fn. 26), Rn. 292.

¹¹⁶ *Korioth*, Islamischer Religionsunterricht (Fn. 33), 1044; *Heckel* (Fn. 66), 753 f.; *Hennig*, Muslimische Gemeinschaften (Fn. 27), S. 142 ff.; *Markus Sehl*, Recht neutral?, RuP 2012, 44 (46); *Classen*, Religionsrecht (Fn. 30), Rn. 500; *Schrooten* (Fn. 28), Art. 7 Rn. 43.

¹¹⁷ *Heckel* (Fn. 66), 743 f.

unzulässig. So dürfen selbstverständlich im Geschichts- oder Politikunterricht auch religionsbezogene Fragen beantwortet werden – dies freilich nicht mit religiösem Wahrheitsanspruch, sondern informierend.¹¹⁸ Auch für den Ethikunterricht ist das anerkannt.¹¹⁹ In den Worten *Martin Heckels*: „Der freiheitliche, religiös neutrale Staat hat deshalb als Staatsziel nicht die religionslose Erziehung proklamiert“.¹²⁰ Anders gewendet: Es gibt kein Monopol des Religionsunterrichts bzgl. religiöser Fragen im Schulunterricht.¹²¹ Die neutralitätsrechtliche Grenze ist stets das Gebot der Nichtidentifikation mit der jeweiligen Religion.¹²²

Dass Abgrenzungsprobleme auftauchen können,¹²³ ändert nichts an der prinzipiellen Unterscheidung zwischen bekenntnisgebundenem Religionsunterricht und staatlich verantworteter Religionskunde. Der verfassungsrechtliche Streit geht darum, ob jenseits des bekenntnisorientierten Religionsunterrichts auch „Religionskunde“ als Nicht-Pflichtfach angeboten werden darf. Dies unabhängig davon, ob islamische Vertreter bei der Konzeption – freilich ohne die Vetopositionen, die Art. 7 Abs. 3 GG den Religionsgemeinschaften zubilligt – beteiligt werden oder nicht. Erste Voraussetzung wäre nach dem Vorgesagten, dass sich dieser Unterricht hinreichend vom bekenntnisorientierten Religionsunterricht unterscheidet: „Religionskunde ist darauf angelegt, religiöses Wissen zu vermitteln“.¹²⁴ Das wird in der Literatur unterschiedlich streng ausgelegt.¹²⁵ Ein „Wahrhaftigkeitsanspruch“ dürfte demnach zumindest nicht erhoben werden.¹²⁶ Das schließt zumindest eine offene staatliche Identifikation mit der konkreten Religion aus. Andererseits kann – wie stets im Schulunterricht – nicht jegliche Wertevermittlung ausgeschlossen werden.¹²⁷ Bei den bisherigen Substituten echten Religionsunterrichts ist dies im Ergebnis Tatfrage und im Einzelfall in der Literatur strittig.¹²⁸ Zumeist werden die in Form von Schulversuchen durchgeführten Projekte jedoch für eine Übergangszeit auch von

¹¹⁸ *Heckel* (Fn. 66), 747; *Axel Emenet*, Verfassungsrechtliche Probleme einer islamischen Religionskunde an öffentlichen Schulen, 2003, S. 72; *Nina Coumont*, Islam und Schule, in: Muckel (Hrsg.), Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, 2007, S. 440 (569).

¹¹⁹ *Rux*, Schulrecht (Fn. 26), Rn. 696.

¹²⁰ *Heckel* (Fn. 66), 744.

¹²¹ Vgl. *Spriewald*, islamischer Religionsunterricht (Fn. 48), S. 249 f.

¹²² *von Ungern-Sternberg*, Islamischer Religionsunterricht (Fn. 46), 32 f.

¹²³ Vgl. etwa *Rux*, Schulrecht (Fn. 26), Rn. 697.

¹²⁴ *Emenet*, islamische Religionskunde (Fn. 118), S. 74.

¹²⁵ Vgl. etwa *Emenet*, islamische Religionskunde (Fn. 118), S. 73 f.

¹²⁶ *Coumont* (Fn. 118), S. 566.

¹²⁷ Zum Problem *Emenet*, islamische Religionskunde (Fn. 118), S. 75 f.

¹²⁸ So sieht etwa *Emenet*, islamische Religionskunde (Fn. 118), S. 57 ff., die seinerzeitige nordrhein-westfälische „Islamische Unterweisung“ als Religionsunterricht i.S.v. Art. 7 Abs. 3 GG an; kritisch hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung auch *Spriewald*, islamischer Religionsunterricht (Fn. 48), S. 247 ff. für die Schulversuche in NRW und Bayern.

ihren Kritikern verfassungsrechtlich gebilligt. Bevor darauf eingegangen werden wird ist zunächst das Rechtsinstitut des Schulversuchs einzubeziehen.

b) Schulversuch

Die Islamkunde in staatlicher Verantwortung wird in Hessen z.Z. in Form eines Schulversuchs¹²⁹ durchgeführt. Schulversuche dienen der „Weiterentwicklung des Schulwesens und der Verbesserung pädagogischer Förderung“; neue Konzepte können so erprobt werden.¹³⁰ Wie alle Länder besitzt auch Hessen mit § 14 HessSchG eine entsprechende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für Schulversuche, die für den Regelfall den gesetzlichen Bestimmtheitsanforderungen entspricht.¹³¹ Die Voraussetzungen von § 14 Abs. 1 HessSchG sind erfüllt, denn die Islamkunde wird an *bestehenden*, d.h. vorhandenen öffentlichen Schulen zur Weiterentwicklung des Schulwesens unter Abweichung von geltenden Regelungen befristet durchgeführt. Für eine exzessive Versuchspraxis, die irgendwann mit dem Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes in Konflikt kommen könnte,¹³² gibt es keine Anhaltspunkte. Schulversuche sind grundsätzlich befristet, wobei die zulässige Dauer der Befristung von den Umständen des Einzelfalls abhängt.¹³³ Aus der Praxis werden Schulversuche über mehr als vier Jahrzehnte berichtet; das dürften problematische Grenzfälle sein. Für eine Dauer von einigen Jahren bestehen zumindest keine rechtlichen Bedenken.¹³⁴ Das gilt hier v.a. auch deshalb, weil die Unsicherheit hinsichtlich des bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterrichts in Kooperation mit DITIB Hessen beträchtlich ist und mit dem Schulversuch zusammenhängt. In der rechtspolitischen Diskussion um die Einbeziehung des Islam in das geltende religionsverfassungsrechtliche System ist von islamischer Seite zu Recht darauf hingewiesen worden,

¹²⁹ Das ist für Unterricht von oder im Umfeld islamischen Religionsunterrichts nicht unüblich, vgl. etwa *Spriewald*, islamischer Religionsunterricht (Fn. 48), S. 240 f. und öfter; *Coumont* (Fn. 118), S. 566; *Günter Winands*, Der Schulversuch, 2014, S. 341.

¹³⁰ *Hermann Avenarius/Felix Hanschmann*, Schulrecht, 9. Aufl. 2019, S. 102.

¹³¹ *Avenarius/Hanschmann*, Schulrecht (Fn. 130), S. 102 f.; *Winands*, Schulversuch (Fn. 129), S. 375 ff.; allgemein zum schulrechtlichen Gesetzesvorbehalt *Hinnerk Wißmann*, BK-GG, Art. 7 III Rn. 50 ff.

¹³² Vgl. *Winands*, Schulversuch (Fn. 129), S. 374 f.

¹³³ Vgl. etwa *Winands*, Schulversuch (Fn. 129), S. 407 ff.; allgemein zum Problem der Quantifizierung *Hanka von Aswege*, Quantifizierung von Verfassungsrecht, 2016.

¹³⁴ Belastbare Rechtsprechung liegt insoweit, soweit ersichtlich, nicht vor. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Beschluss von 1992 für staatliche Schulen in einem obiter dictum von einer „engen zeitlichen Begrenzung“ gesprochen, BVerfGE 88, 40 (54); das geschah freilich in Abgrenzung zu dem streitgegenständlichen privaten Schulversuch im Rahmen von Art. 7 Abs. 5 GG.

dass wirklich schnelle Ergebnisse kaum zu erzielen sind, das Zeit benötigt werde.¹³⁵ Mit anderen Worten: Die Befristung des hier in Rede stehenden Schulversuchs kann durchaus großzügig ausfallen.

Von entscheidender Bedeutung für die Zulässigkeit von Schulversuchen sind jedoch v.a. die Grundrechtspositionen von Eltern bzw. Schülern.¹³⁶ Das leitet zum nächsten Gesichtspunkt über.

c) Konkurrenzfragen

Für die Beurteilung der Zulässigkeit staatlich verantworteten Islamunterrichts bedeutsam ist insbesondere die Frage, ob parallel bekenntnisgebundene islamische Religionsunterrichte angeboten werden, die den Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG entsprechen, denn nur dann besteht eine verfassungsrechtlich problematische Konkurrenzsituation.¹³⁷ Das verfassungsrechtliche Gebot, bestehenden Religionsunterricht nicht zu gefährden oder gar zu konterkarieren,¹³⁸ griffe ins Leere.¹³⁹ Besonders deutlich werde das bei dem Aufeinandertreffen von für alle Schüler obligatorischem werthebezogenen Unterricht (z.B. Ethik) und Religionsunterricht.¹⁴⁰ Die Gegenansicht sieht grundsätzliche Neutralitätsprobleme bei derartigem Unterricht, unabhängig von einer solchen Konkurrenzsituation.¹⁴¹

¹³⁵ Vgl. hinsichtlich des Problems der Verfasstheit islamischer Religionsgemeinschaften *Hamideh Mohagheghi*, Diskussionbemerkung, in: 68. DJT II/2, Sitzungsberichte. Diskussion und Beschlussfassung, 2011, S. O 146: „... diese Übergangsphase könnte auch 20, 30 Jahre dauern. Aber haben Sie bitte Geduld mit uns ...“

¹³⁶ *Winands*, Schulversuch (Fn. 129), S. 382 ff.; allgemein zur schulischen Grundrechtskonstellation *Jesteadt*, Schule (Fn. 26), Rn. 75 ff., 81 ff., 91 ff.; *Wißmann* (Fn. 131), Art. 7 III Rn. 106 ff.; *Joshua Moir*, Der Schulfrieden als Schranke der Religionsfreiheit, 2022, S. 15 ff.

¹³⁷ Vgl. insoweit auch – freilich die durch Art. 141 GG geprägte Sondersituation in Berlin betreffend – BverwGE 110, 326 (338 ff.).

¹³⁸ *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht (Fn. 33), S. 360 f.

¹³⁹ *Spriewald*, islamischer Religionsunterricht (Fn. 48), S. 248 ff.; *Emenet*, islamische Religionskunde (Fn. 114), S. 62; *Dietrich*, Islamischer Religionsunterricht (Fn. 33), S. 362.

¹⁴⁰ *Unruh*, Religionsverfassungsrecht (Fn. 45), Rn. 434.

¹⁴¹ Besonders deutlich bei *Korioth*, Islamischer Religionsunterricht (Fn. 33), 1044 f., und *Hans Markus Heilmann*, Alternative Organisationsformen islamischen Religionsunterrichts, DÖV 2003, 238 (244 ff.); ferner *Unruh*, Religionsverfassungsrecht (Fn. 45), Rn. 457; *Hartmut Kreß*, Klägerungsbedarf im Religionsrecht, ZRP 2016, 115 f.; *von Ungern-Sternberg*, Islamischer Religionsunterricht (Fn. 46), 35; *Classen*, Religionsrecht (Fn. 30), Rn. 500; *Markus Thiel*, in: Sachs (Hrsg.); Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 7 rn. 42; *Schrooten* (Fn. 28), Art. 7 Rn. 44, 45.

Auch die Kritiker staatlicher Islamkunde rechtfertigen jedoch fast ausnahmslos für die Versuchsphase das Anbieten derartigen Unterrichts unter Rückgriff auf die Grundrechtspositionen von Schülern und Eltern und auf bestimmte Argumentationsfiguren aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Übergangsproblemen. So werde zumindest ein „verfassungsnäherer“ Zustand erreicht.¹⁴²

Es tritt ein weiterer Aspekt hinzu: Besteht vorübergehend oder dauerhaft bekenntnisorientierter islamischer Religionsunterricht, ist für hiesige Fragestellung wesentlich, dass die Teilnahme an beiden Unterrichten im Ergebnis freiwillig ist.¹⁴³ Zwar ist der bekenntnisgebundene Religionsunterricht Pflichtfach; die Möglichkeit der Abmeldung ist jedoch stets impliziert. Die Islamkunde ist schon kein Pflichtfach, sondern kann von den Eltern für ihre Kinder gewählt werden. Grundrechtspositionen der Schüler/Eltern können zumindest im Rahmen eines Schulversuchs so nicht verletzt werden.¹⁴⁴

d) Zwischenergebnis

Für eine mehrjährige Übergangszeit kann staatlich verantwortete Islamkunde im Rahmen eines Schulversuchs parallel zum bekenntnisorientierten Religionsunterricht angeboten werden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind: Die Teilnahme ist freiwillig und wird von den Eltern kraft ihres elterlichen Erziehungsrechts erklärt. Es besteht inhaltlich ein hinreichender Abstand zur Bekenntnisbindung, d.h. der Staat darf sich auch hier und erst Recht nicht mit den sachlich vermittelten Glaubensinhalten identifizieren.

¹⁴² Vgl. etwa *Muckel* (Fn. 38), 64; *Emenet*, islamische Religionskunde (Fn. 118), S. 321; *Coumont*, Islam in der Schule (Fn. 118), S. 569; in unterschiedlicher Abstufung kritisch die in Fn. 137 Aufgeführten.

¹⁴³ *Coumont* (Fn. 118), S. 569 f.

¹⁴⁴ Vgl. für Schulversuche entsprechend *Winands*, Schulversuch (Fn. 129), S. 382 ff.

III. Verwaltungsrechtlicher Kontext

1. Verfassungsrechtlicher Anspruch und verwaltungsrechtliche Umsetzung

a) Verwaltungsrechtliche Vollzugsmöglichkeiten des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf bekenntnisgebundenen Religionsunterricht

Eine Religionsgemeinschaft hat – wie dargelegt – nach überwiegender und zutreffender Auffassung nach Art. 7 Abs. 3 GG einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Einrichtung und Durchführung eines bekenntnisgebundenen Religionsunterrichts.¹⁴⁵ Dieses subjektive Recht wird unmittelbar durch die Verfassung selbst eingeräumt. Für eine konstitutive legislative oder exekutive Einräumung oder Anerkennung dieses Rechts bleibt daher kein Raum. Insbesondere ist der Verwaltung kein Ermessen hinsichtlich des Bestehens und der grundsätzlichen Erfüllung des Anspruchs eingeräumt. Liegen die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG vor, ist der Religionsunterricht in Zusammenarbeit mit der Religionsgemeinschaft zu erteilen, wenn diese das beantragt. Zweckmäßigkeitserwägungen können und müssen allerdings auf der nachfolgenden Ebene mit Blick auf die Fragen, wie, in welchem Umfang und in welcher Weise der Anspruch zu erfüllen ist, zum Zuge kommen. Hier besteht durch die Gegebenheiten der Sache ein weiter Ermessens- und Gestaltungsspielraum.

Die verwaltungsrechtliche Form, in der dem verfassungsrechtlichen Anspruch Geltung verschafft wird, ist dabei verfassungsrechtlich nicht vorgezeichnet. Solange das subjektive Recht aus Art. 7 Abs. 3 GG hinreichend effektiv verwirklicht wird, besteht für die Länder, die nach der bundesstaatlichen Kompetenzordnung für den Vollzug im Kultusbereich zuständig sind, ein weiter verwaltungsrechtlicher, schul- und religionspolitischer Gestaltungsspielraum, wie die erforderliche Kooperation mit den Religionsgemeinschaften institutionalisiert wird. Die verwaltungsrechtliche Umsetzung des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Einrichtung und Durchführung eines bekenntnisgebundenen Religionsunterrichts ist in der Praxis aus verschiedenen Gründen komplex. Zum einen sind die tatbestandlichen Voraussetzungen des Anspruchs aus Art. 7 Abs. 3 GG nicht nur rechtlich nicht vollständig geklärt, sondern auch in tatsächlicher Hinsicht ist ihr Vorliegen häufig nicht leicht zu ermitteln, weil es sich u.U. um dynamische gesellschaftliche Vorgänge handelt. Der Begriff der Religionsgemeinschaft setzt

¹⁴⁵ BVerwGE 123, 49 (52 f.).

sich aus einer Reihe von Merkmalen zusammen, deren Vorliegen nicht immer einfach festzustellen ist. Zum anderen ist die Durchführung eines bekenntnisgebundenen Religionsunterrichts praktisch voraussetzungsreich. Sie bedarf umfangreicher Vorbereitungen sowohl auf staatlicher Seite wie auch auf Seiten des religiösen Kooperationspartners. Insbesondere bei islamischen Religionsgemeinschaften hat sich dies als dauerhafte Herausforderung erwiesen.

In der Verwaltungspraxis der Länder werden daher unterschiedliche verwaltungsrechtliche Wege beschritten, um den Anspruch auf Einführung und Durchführung konfessionsgebundenen Religionsunterrichts umzusetzen. In Nordrhein-Westfalen etwa ist eine Übergangsregelung im Schulgesetz erfolgt (§ 132a SchulG NRW), die eine Umsetzung durch Verwaltungsvertrag mit den jeweiligen Kooperationspartnern vorsieht. Rheinland-Pfalz strebt den Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen ohne gesetzliche Grundlage an. An ihre Stelle ist eine bloße politische „Zielvereinbarung“ mit vier islamischen Verbänden getreten, die zur Grundlage eines weiteren Verhandlungsprozesses werden soll. Als andere Optionen sind auch eine abstrakt-generelle Normierung der Zusammenarbeit durch Rechtsverordnungen oder eine hoheitliche Regelung der Kooperation im Einzelfall denkbar.

b) Rechtsnatur und Regelungswirkungen des Einrichtungsschreibens vom 17. Dezember 2012

Das Land Hessen stützt die Kooperation mit DITIB Hessen auf ein ministerielles Schreiben vom 17. Dezember 2012. Von den Gerichten ist es bislang einhellig als Verwaltungsakt verstanden worden.¹⁴⁶ So hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof das Schreiben als „rechtsgestaltenden Verwaltungsakt“ und „hoheitliche Selbstverpflichtung“ eingeordnet, aus der sich ein Anspruch von DITIB Hessen ergebe.¹⁴⁷ Auch das Land Hessen hat sich diese Deutung als „Einrichtungsbescheid“ zu eigen gemacht. Dabei wird jedoch nicht immer vollständig klar, worin genau mit Blick auf den zugrundeliegenden verfassungsrechtlichen Anspruch der Regelungsgehalt des Einrichtungsbescheids liegt. Für eine originäre Begründung des Anspruchs im Wege der hoheitlichen „Selbstverpflichtung“ ist bei einem verfassungsrechtlich begründeten und abschließend geregelten Anspruch kein Raum. Das Land kann sich nicht selbst verpflichten, wenn es verfassungsrechtlich bereits verpflichtet ist. Nicht von vornherein ausgeschlossen wäre es daher, die Durchführung des Religionsunterrichts dem Grunde nach allein auf den

¹⁴⁶ VG Wiesbaden, Beschluss vom 13. Juli 2020 – 6 L 753/20.WI und VGH Kassel, Beschluss vom 22. Oktober 2020 – 7 B 1913/20 (Eilverfahren); VG Wiesbaden, Urteil vom 2. Juli 2021 – 6 K 1234/20.WI und VGH Kassel, Beschluss vom 31. Mai 2022 – 7 A 1802/21.Z (Hauptsache).

¹⁴⁷ VGH Kassel, Beschluss vom 31. Mai 2022 – 7 A 1802/21.Z, Umdruck S. 4.

verfassungsrechtlichen Anspruch ohne weiteren rechtsgestaltenden Exekutivakt zu stützen. Der Unterricht wäre dann so lange anzubieten, solange die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen. Entfallen einzelne Merkmale und verliert die DITIB Hessen ihren Status als Religionsgemeinschaft, könnte der verfassungsunmittelbare Vollzug ohne weiteres eingestellt werden. Denkbar wäre daher theoretisch auch eine alternative Deutung des Schreibens als Ausdruck eines rein verfassungsrechtlich fundierten Vollzugsmodells. Das ministerielle Schreiben wäre dann als bloße Mitteilung des Prüfergebnisses eines komplexen Subsumtionsvorgangs zu verstehen.

Für die Einordnung einer behördlichen Maßnahme als Verwaltungsakt kommt es auf das objektive Vorliegen der in § 35 HessVwVfG bestimmten Merkmale an. Die Frage, ob die begrifflichen Merkmale eines Verwaltungsaktes vorliegen, ist dabei analog §§ 133, 157 BGB aus der Perspektive des objektiven Empfängerhorizonts zu bestimmen. Maßgeblich ist weder das subjektive Verständnis des Empfängers noch der subjektive Regelungswille der Behörde, sondern der objektive Erklärungswert der behördlichen Maßnahme. Im Rahmen dieses materiellen Begriffs des Verwaltungsaktes ist die Bezeichnung allein grundsätzlich nicht maßgeblich. Wird eine Maßnahme als „Verwaltungsakt“ oder „Bescheid“ bezeichnet, kommt dem lediglich indizielle Bedeutung zukommen. Umgekehrt ist die fehlende ausdrückliche Bezeichnung als „Verwaltungsakt“ unschädlich. Bei der Frage, ob sich eine behördliche Maßnahme in der Mitteilung von Ergebnissen erschöpft oder einen feststellenden Regelungsgehalt entfalten soll, ist neben dem Wortlaut wesentlich auf den Zusammenhang, in dem sie getroffen wird, abzustellen.¹⁴⁸ Für einen feststellenden Regelungsgehalt spricht es insbesondere, wenn das zugrundeliegende Recht streitig ist und von klärungsbedürftigen Voraussetzungen abhängt.¹⁴⁹

Nach diesem Maßstab sprechen hier in der Tat verschiedene Indizien dafür, im Schreiben vom 17. Dezember 2012 einen Verwaltungsakt zu erkennen. Das Schreiben ist zwar nicht explizit als Bescheid bezeichnet oder sonst ausdrücklich als Verwaltungsakt gekennzeichnet. Das Schreiben trägt jedoch den Betreff „Abschließende Entscheidung“. In der Sache sprechen vor allem die Länge und Komplexität des vorangegangenen Prüfverfahrens für einen Verwaltungsakt. Ob DITIB Hessen eine Religionsgemeinschaft im Sinne des Art. 7 Abs. 3 GG darstellt und in der Folge als Kooperationspartner in Betracht kommt, konnte erst aufgrund eines

¹⁴⁸ BVerwGE 34, 353 (354); 135, 209 (212); *Ulrich Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 24. Aufl. 2023, § 35 Rn. 92.

¹⁴⁹ *Ramsauer* (Fn. 148), § 35 Rn. 92.

mehnjährigen Verfahrens unter Inanspruchnahme externen wissenschaftlichen Sachverständs abschließend entschieden werden. In einer solchen Situation sprechen die Klarstellungsebenso wie die Verfahrensfunktion für die Annahme eines Verwaltungsaktes. Auch in anderen Fallkonstellationen, in denen Behörden über das Vorliegen eines bereits gesetzlich abschließend bestimmten Anspruchs entscheiden, kann die Komplexität der Subsumtion dazu führen, in der behördlichen Entscheidung über das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen nicht nur die Mitteilung eines Prüfergebnisses, sondern eine selbständige Regelung zu erkennen.

Das Schreiben belegt DITIB Hessen zudem ausdrücklich mit zwei Auflagen, die sich bei einer Deutung als Verwaltungsakt als Nebenbestimmung im Sinne des § 36 HessVwVfG verstehen lassen. Gegen die Deutung als Verwaltungsakt könnte auf den ersten Blick sprechen, dass das Schreiben explizit darauf hinweist, dass die Durchführung des Unterrichts von der fortwährenden Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen abhängt. Dieser Hinweis ist mit der Regelungswirkung eines Verwaltungsaktes nicht ohne weiteres zu vereinbaren. Zwar ist die fortwährende Erfüllung aller Anforderungen Voraussetzung für den Fortbestand des verfassungsrechtlichen Anspruchs. Durch die Bestandskraft eines Verwaltungsaktes wird der Anspruch jedoch verselbständigt und bis zur Aufhebung unabhängig von den materiellen Anspruchsvoraussetzungen. Im Folgenden stellt das Schreiben jedoch klar, dass dieser Hinweis, der zutreffend die materielle Rechtslage beschreibt, verwaltungspraktisch nur durch etwaige aufsichtliche Maßnahmen bis hin zu einem „Widerruf der vorliegenden Entscheidung über die Einrichtung des bekenntnisorientierten Religionsunterrichts“ realisiert werden soll. An dieser Stelle wird deutlich, dass nicht nur der objektive Erklärungsgehalt des Schreibens, sondern auch der Wille der Behörde auf eine selbständige Regelungswirkung gerichtet war.

Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Grundlage des Einrichtungsanspruchs ist die rechtliche Funktion der Festsetzung durch Verwaltungsakt und der Regelungsgehalt jedoch genauer zu bestimmen. Wenn sich der zugrundeliegende Anspruch einer Religionsgemeinschaft ohne Ermessensspielraum des Landes bereits unmittelbar aus der Verfassung ergibt, bleibt kein Raum für eine konstitutive Entscheidung der Exekutive über die Einräumung dieses Anspruchs. Sie kann das Recht, das bereits durch die Verfassung eingeräumt wurde, anders als es etwa der Hessische Verwaltungsgerichtshof angenommen hat, nicht mehr begründen oder gestalten. Raum für Konkretisierungen und selbständige Regelungen verbleiben nur

im organisatorischen Bereich der Erbringung des Unterrichts (Anzahl und Auswahl der Schulen, Jahrgangsstufen, Unterrichtsmaterialien etc.). Sie sind einer Regelung durch Verwaltungsakt zugänglich. Darum geht es in dem Schreiben vom 17. Dezember 2012 jedoch nicht. Es betrifft einzig die vorgelagerte und primäre Frage der Anspruchsberechtigung von DITIB Hessen (also das „ob“).

Der Sinn der Festsetzung eines bereits abschließend verfassungsrechtlich geregelten und gebundenen Anspruchs durch einen Verwaltungsakt kann daher grundsätzlich nur deklaratorischer Natur sein. Er dient der Klarstellung, der Rechtssicherheit und als Grundlage für den nachfolgenden Verwaltungsvollzug. Die Verfügung beschränkt sich darauf, das „Ergebnis eines behördlichen Subsumtionsvorgangs festzuschreiben“.¹⁵⁰ Sie hat keinen selbständig vollstreckbaren Inhalt. In diesem Fall stellt der Einrichtungsbescheid daher lediglich verbindlich fest, dass DITIB Hessen als Religionsgemeinschaft im Erlasszeitpunkt die Voraussetzungen für die Durchführung bekenntnisgebundenen Religionsunterrichts erfüllt und daher von Verfassung wegen einen Anspruch auf Einrichtung und Durchführung bekenntnisgebundenen Religionsunterrichts hat.

c) Fortbestand des Einrichtungs- und Durchführungsanspruchs und behördliche Aufhebungsmöglichkeiten

Rechtsgrundlage für die Durchführung des bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterrichts bildet in der Folge der durch Verwaltungsakt festgestellte verfassungsrechtliche Anspruch von DITIB Hessen. Infolge der Bestandskraftwirkung des Verwaltungsaktes bleibt DITIB Hessen auch dann grundsätzlich anspruchsberechtigt, wenn die Voraussetzungen des verfassungsrechtlichen Anspruchs nach Art. 7 Abs. 3 GG nicht mehr gegeben sind. Der Unterricht kann daher nur rechtmäßig eingestellt werden, wenn der Einrichtungsbescheid vom 17. Dezember 2012 seine Wirksamkeit verloren hat.

Nach § 43 Abs. 2 HessVwVfG bleibt ein Verwaltungsakt wirksam, solange und soweit er nicht zurückgenommen, widerrufen, anderweitig aufgehoben wurde oder sich durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt hat. Der Einrichtungsbescheid wurde bislang weder auf-

¹⁵⁰ BVerwGE 135, 209 (212); 167, 1 (4); *Ulrich Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Aufl. 2023, § 35 Rn. 219.

gehoben noch hat er sich durch Zeitablauf oder auf andere Weise erledigt. Dass die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des zugrundeliegenden Anspruchs aus Art. 7 Abs. 3 GG möglicherweise nicht mehr vorliegen, betrifft nicht die Wirksamkeit des Bescheids, sondern führt höchstens dazu, dass er in dieser Form heute nicht mehr erlassen werden könnte. Soll die Kooperation mit DITIB Hessen beendet und der Unterricht rechtskonform eingestellt werden, muss der Einrichtungsbescheid daher zuvor aufgehoben werden. Das Ministerium hatte seinerzeit in einer Pressemitteilung angekündigt, den Vollzug des Einrichtungsbescheids faktisch einzustellen; das erfolgte dann auch. Eine einstweilige Aussetzung der Vollziehung im technischen Sinn kennt weder das Bundes- noch das Landesverwaltungsverfahrenrecht, sobald ein Verwaltungsakt bestandskräftig geworden ist. Sie kann auch nicht im Wege der Analogie aus § 80 Abs. 1, 5 oder § 80a VwGO abgeleitet werden, weil dort eine andere Sachlage und Interessenkonstellation geregelt wird. Wird ein belastender Verwaltungsakt angefochten, wird sein Vollzug zwar einstweilen nach § 80 Abs. 1 VwGO für die Dauer des Verfahrens suspendiert. Das gilt nach § 80a VwGO grundsätzlich auch für begünstigende Verwaltungsakte mit drittbelastender Wirkung. Beide Vorschriften erfassen aber nur Fälle vor Eintritt der Bestandskraft. Wegen der für das deutsche Verwaltungsrecht fundamentalen Bedeutung der Bestandskraft lässt sich diese Regelung nicht auf die vorliegende Konstellation übertragen. Das entspricht der einhelligen Auffassung der bislang mit dem Sachverhalt befassten hessischen Gerichte.

In Betracht kommt daher nur eine Aufhebung im Wege der Rücknahme nach § 48 HessVwVfG oder des Widerrufs nach § 49 HessVwVfG. Für die Unterscheidung dieser beiden Möglichkeiten zur Aufhebung eines Verwaltungsaktes kommt es grundsätzlich auf die Rechtmäßigkeit im Zeitpunkt des Erlasses des Verwaltungsaktes an.¹⁵¹ Ist der Verwaltungsakt ursprünglich rechtmäßig erlassen worden, kommt eine Aufhebung unter Vertrauensschutzgesichtspunkten nur unter den erschwerten Voraussetzungen des Widerrufs nach § 49 HessVwVfG in Betracht. Der Fall einer späteren Änderung der Sach- oder Rechtslage, die dazu führt, dass der Verwaltungsakt heute nicht mehr erlassen werden dürfte, wird durch § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 HessVwVfG ausdrücklich dem Anwendungsbereich des Widerrufs zugeordnet. Bei einer solchen „nachträglichen Rechtswidrigkeit“ kann die Behörde daher nicht auf das Institut der Rücknahme nach § 48 HessVwVfG zurückgreifen. Nur wenn der Verwaltungsakt bereits im Erlasszeitpunkt rechtswidrig war, kann die Aufhebung unter den erleichterten Voraussetzungen der Rücknahme nach § 48 HessVwVfG erfolgen.

¹⁵¹ Ramsauer (Fn. 148), § 48 Rn. 57.

Der Einrichtungsbescheid vom 17. Dezember 2012 war im Erlasszeitpunkt rechtmäßig. Nach Auffassung der externen Gutachter und des Ministeriums erfüllte DITIB Hessen im Dezember 2012 die Anforderungen, um als Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 7 Abs. 3 GG gelten zu können. Es gibt keine Anhaltspunkte, dass diese Auffassung zum damaligen Zeitpunkt unrichtig war, auf unzureichenden Tatsachenermittlungen oder einer falschen Anwendung des einschlägigen Religionsverfassungs- und Schulrechts beruhte, und der Verwaltungsakt deswegen seinerzeit nicht hätte erlassen werden dürfen. Die Zweifel an der Kooperationsfähigkeit von DITIB Hessen beruhen im Kern auf der nachfolgenden politischen Entwicklung in der Türkei, die zum damaligen Zeitpunkt nicht absehbar war.

Eine Ausnahme vom verwaltungsverfahrensrechtlichen Grundsatz, dass für die Abgrenzung zwischen Rücknahme und Widerruf ausschließlich auf die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit im Erlasszeitpunkt abzustellen ist, soll bei Dauerverwaltungsakten gelten.¹⁵² Die insoweit allerdings nicht einhellige Rechtsprechung und ein Teil der Literatur gehen davon aus, dass ein Verwaltungsakt mit Dauerwirkung auch dann unter den erleichterten Voraussetzungen der Rücknahme nach § 48 VwVfG aufgehoben werden kann, wenn er erst nachträglich durch eine Änderung der Sach- oder Rechtslage rechtswidrig geworden ist.¹⁵³ Hier soll es für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit abweichend von der soeben dargelegten Grundregel und der gesetzlichen Konzeption der §§ 48, 49 VwVfG nicht auf den Erlasszeitpunkt, sondern den Zeitpunkt der behördlichen Aufhebungsentscheidung ankommen. Diese Auffassung beruht auf zwei Überlegungen. Sie wird zum einen damit begründet, dass auch im Falle der gerichtlichen Aufhebung nach einer Anfechtungsklage bei Dauerverwaltungsakten auf den Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung und nicht auf den Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung abgestellt wird. Es gebe bei einer vergleichbaren Sachlage keinen Grund, der Behörde nicht auch ohne Anfechtung die Möglichkeit der Selbstkorrektur bei einem Dauerverwaltungsakt zu geben. Als zweites Argument stützt sich diese Ansicht auf die besondere Rechtsnatur des Dauerverwaltungsaktes, der wegen seiner übergreifenden zeitlichen Wirkungen anders behandelt werden müsse als die punktuelle Entscheidung des klassischen Verwaltungsaktes.

¹⁵² *Stelkens* (Fn. 150), § 48 Rn. 53 f.; *Ramsauer* (Fn. 148), § 48 Rn. 58 f.

¹⁵³ BVerwGE 82, 98 (99); 84, 111 (113 f.); 143, 85 (105 f.); vgl. 155, 81 (86 f.); *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Aufl. 2023, § 48 Rn. 54; *Ramsauer* (Fn. 148), § 48 Rn. 58; *Wolf-Rüdiger Schenke*, *Die verwaltungsbehördliche Aufhebung nachträglich rechtswidrig gewordener Verwaltungsakte*, DVBl. 1989, 433.

Gegenüber dieser Auffassung bestehen jedoch erhebliche Bedenken.¹⁵⁴ Nicht nur hat der Gesetzgeber die Konstellation der nachträglichen Rechtswidrigkeit eindeutig dem Anwendungsbereich des Widerrufs nach § 49 VwVfG zugeordnet, ohne eine Ausnahme für Dauerverwaltungsakte zu machen, obwohl dieser besondere Typus an anderer Stelle durchaus gesetzlichen Spezialregeln unterliegt (§ 45 Abs. 3, 48 SGB X). Der Hessische Landesgesetzgeber ist dieser Konzeption für das Landesverwaltungsverfahren gefolgt. Für die unterschiedlichen Aufhebungsmöglichkeiten in gerichtlichen und behördlichen Verfahren ergibt sich ein zureichender Sachgrund daraus, dass im Fall gerichtlicher Aufhebung der Rechtsinhaber oder ein Dritter eine Überprüfung der Rechtslage veranlasst hat, bevor die Bestandskraft des Verwaltungsaktes eingetreten ist.

Bei näherer Betrachtung betreffen die von der Rechtsprechung bislang entschiedenen Fälle einer Aufhebung ursprünglich rechtmäßiger Verwaltungsakte über § 48 VwVfG zudem nur solche Verwaltungsakte, die für im Verwaltungsakt selbst ausdrücklich definierte Zeitabschnitte wiederkehrende Regelungen vorsehen.¹⁵⁵ Beispiele sind Versorgungsbescheide, Sozialleistungen, Abgabenbescheide oder zeitlich befristete Sondernutzungserlaubnisse.¹⁵⁶ Solche Verwaltungsakte mit Dauerwirkung im engeren Sinne sind dadurch gekennzeichnet, dass sie selbst die Wirkungsdauer ihrer Regelung explizit begrenzen, indem sie etwa eine wiederkehrende Leistung nur zeitabschnittsweise gewähren oder den Adressaten nur zeitabschnittsweise verpflichten. Davon sind Verwaltungsakte zu unterscheiden, die zwar ebenfalls auf Dauer angelegt sind, ihre Regelungswirkung aber nicht in wiederkehrender Weise auf bestimmte Zeitabschnitte begrenzen. Zu dieser zweiten Fallgruppe der Dauerverwaltungsakte im weiteren Sinne zählen insbesondere Zulassungsbescheide.¹⁵⁷

Bei dem hier vorliegenden Einrichtungsbescheid handelt es sich um einen solchen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung im weiteren Sinne. Er enthält keine explizite oder implizite Begrenzung der Feststellungswirkung auf einen bestimmten Zeitabschnitt. Die Anerkennung von DITIB Hessen als Kooperationspartner erfolgt nicht in der Weise, dass der Unterricht beispielsweise nur jeweils für ein Schuljahr zugesagt wird, um dann erneut die Voraussetzungen

¹⁵⁴ *Maurer/Waldhoff* (Fn. 62), § 11 Rn. 19; *Ramsauer* (Fn. 148), § 48 Rn. 59; *Victor Struzina*, Die Prüfung von Rücknahme und Widerruf – Zum Verhältnis zwischen § 48 (L)VwVfG und § 49 (L)VwVfG (analog), DÖV 2017, 906.

¹⁵⁵ *Ramsauer* (Fn. 148), § 43 Rn. 67.

¹⁵⁶ *Ramsauer* (Fn. 148), § 43 Rn. 67.

¹⁵⁷ *Ramsauer* (Fn. 148), § 43 Rn. 68.

des Art. 7 Abs. 3 GG zu überprüfen. Vielmehr wird mit dem Einrichtungsbescheid vom Dezember 2012 die grundsätzliche und zeitlich unbeschränkte Anerkennung als Kooperationspartner ausgesprochen. Der im Einrichtungsbescheid gleichfalls enthaltene Hinweis, dass die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG von DITIB Hessen dauerhaft zu erfüllen sind, beschreibt lediglich die verfassungsrechtliche Rechtslage, modifiziert aber nicht den Regelungsgehalt des Einrichtungsbescheids. Das lässt sich daran ersehen, dass die Sicherstellung der Anforderungen über aufsichtliche Maßnahmen bis hin zum Widerruf des Einrichtungsbescheids erreicht werden soll. Damit wird zugleich implizit zum Ausdruck gebracht, dass der Bescheid nicht selbst in seiner Wirkung zeitlich befristet oder auf einen definierten Zeitabschnitt beschränkt wäre – andernfalls wäre der Hinweis auf die Widerrufsmöglichkeit überflüssig.

Es wäre daher zwar wohl rechtlich vertretbar, den Weg der Aufhebung über § 48 HessVwVfG zu beschreiten, weil von Teilen der Literatur der Anwendungsbereich der Rücknahme auch auf Dauerverwaltungsakte im weiteren Sinne erstreckt wird. Dieser Weg empfiehlt sich jedoch aus zwei Gründen nicht: Zum einen sprechen die besseren juristischen Gründe gegen diese Ansicht. Sie ist schwer mit der eindeutigen Konzeption des Gesetzgebers vereinbar, denn sie läuft im Ergebnis darauf hinaus, die Systematik der §§ 48, 49 VwVfG nicht auszulegen, sondern zu korrigieren.¹⁵⁸ Zum anderen wäre der Weg einer Aufhebung über § 48 HessVwVfG mit erheblichen Prozessrisiken behaftet, weil die hiesige Konstellation in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, die die Rücknahme wegen nachträglicher Rechtswidrigkeit auf Dauerverwaltungsakte im engeren Sinne beschränkt, soweit ersichtlich bislang nicht anerkannt wurde. Auf eine weitere Prüfung der Voraussetzungen des § 48 HessVwVfG wird daher hier verzichtet.¹⁵⁹

2. Widerruf des Einrichtungsbescheids nach § 49 HessVwVfG

Der Einrichtungsbescheid vom 17. Dezember 2012 stellt einen rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakt dar. Er kann nach § 49 Abs. 2 HessVwVfG mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden, wenn einer der dort genannten Widerrufsgründe vorliegt. Ein darüber hin-

¹⁵⁸ Maurer/Waldhoff (Fn. 62), § 11 Rn. 19; Ramsauer (Fn. 148), § 48 Rn. 68.

¹⁵⁹ Soweit die Voraussetzungen des § 49 Abs. 2 HessVwVfG vorliegen, dürfte jedenfalls auch der Tatbestand des § 48 Abs. 2 HessVwVfG erfüllt sein.

ausgehender Widerruf auch mit Wirkung für die Vergangenheit, der nach § 49 Abs. 3 HessVwVfG für bestimmte Verwaltungsakte vorgesehen ist, kommt hier nicht in Betracht. Bei der Durchführung eines bekenntnisgebundenen Religionsunterrichts handelt es sich zwar um eine staatliche Leistung, jedoch nicht um eine Geldleistung oder teilbare Sachleistung im Sinne des § 49 Abs. 3 HessVwVfG.

a) Vorliegen eines Widerrufsgrundes nach § 49 Abs. 2 Satz 1 HessVwVfG

In Betracht kommen hier ein Widerruf auf der Grundlage eines Widerrufsvorbehalts (aa), wegen Nicht-Erfüllung von Auflagen (bb), wegen einer veränderten Sachlage (cc) oder zur Vermeidung schwerer Nachteile für das Gemeinwohl (dd).

aa) Widerrufsvorbehalt (Nr. 1)

Als Widerrufsgrund kommt zunächst ein Widerrufsvorbehalt in Betracht (§ 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 HessVwVfG). Der Vorbehalt kann sich entweder durch eine Zulassung im Gesetz (gesetzliche Widerruflichkeit) oder die Anordnung im Verwaltungsakt (Widerruflichkeit im Einzelfall) ergeben.

(1) Gesetzliche Widerruflichkeit des Einrichtungsbescheids

Das hier anwendbare Fachrecht in Gestalt des Religionsverfassungs- und Schulrechts sieht gesetzlich einen Widerruf eines Einrichtungsbescheids nicht ausdrücklich vor, schon weil die Einrichtung und Durchführung eines bekenntnisgebundenen Religionsunterrichts in Kooperation mit Religionsgemeinschaften in Hessen nicht speziell gesetzlich geregelt wurde (vgl. dagegen etwa die Regelung über den Genehmigungswiderruf gegenüber Ersatzschulen in § 172 HessSchulG). Man könnte überlegen, ob sich ein solcher Vorbehalt aus verfassungsrechtlichen Gründen unmittelbar aus Art. 7 Abs. 3 GG selbst ergibt, weil die Einbeziehung von Religionsgemeinschaften in den Kernbereich des staatlichen Bildungsauftrags so sensibel ist, dass sie notwendig eine gesetzliche Widerrufsmöglichkeit verlangt, wenn die Voraussetzungen des Anspruchs aus Art. 7 Abs. 3 GG nicht länger vorliegen. Gegen eine solche Auslegung spricht jedoch, dass der verfassungsrechtliche Anspruch aus Art. 7 Abs. 3 GG sich nicht zu seinen

verwaltungsrechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten verhält. Er besagt dementsprechend auch nichts über einen möglichen Widerruf, wenn ein Land die verwaltungsrechtliche Umsetzung qua Verwaltungsakt wählt. Zudem würde die Warnfunktion, die mit der expliziten Zulassung eines Widerrufs durch Gesetz einhergeht und die es rechtfertigt, von den weiteren Vertrauensschutzgesichtspunkten des § 49 VwVfG abzusehen, unterlaufen, wenn die Widerruflichkeit unmittelbar aus Art. 7 Abs. 3 GG abgeleitet wird, ohne dass sich dafür ein Anhalt im Wortlaut der Verfassung findet. Insofern ist davon auszugehen, dass Verwaltungsakte, die einen Anspruch nach Art. 7 Abs. 3 GG feststellen, nicht notwendig von Verfassung wegen widerruflich ausgestaltet sind.

(2) Behördlicher Widerrufsvorbehalt im Einrichtungsbescheid

Ein Widerrufsvorbehalt könnte sich weiter durch eine entsprechende Anordnung im Einrichtungsbescheid vom 17. Dezember 2012 ergeben. Ein Widerrufsvorbehalt setzt keine bestimmte Form voraus. Es muss jedoch nach Maßgabe des objektiven Erklärungswertes des Verwaltungsaktes erkennbar sein, dass der Verwaltungsakt nur unter dem Vorbehalt eines späteren Widerrufs durch die Behörde erlassen wird.¹⁶⁰ Dagegen ist es nicht erforderlich, dass die möglichen Widerrufsgründe im Ausgangsbescheid benannt, abschließend bestimmt oder eindeutig definiert werden.¹⁶¹

Gemessen daran enthält der Einrichtungsbescheid vom 17. Dezember 2012 einen Widerrufsvorbehalt.¹⁶² Indem er ausspricht, dass es die „Aufgabe der staatlichen Schulaufsicht“ sei, „die dauerhafte Einhaltung der Voraussetzungen nach Art. 7 Abs. 3 GG [...] sicherzustellen“, und dass das dazu erforderliche „Instrumentarium [...] – im äußersten Fall – den Widerruf der vorliegenden Entscheidung“ einschließe, weist er nicht lediglich auf ein bereits bestehendes gesetzliches Aufsichtsregime hin, das für diesen gesetzlich nicht näher geregelten Fall nämlich gar nicht existiert, sondern bringt eindeutig und für den Empfänger erkennbar zum Ausdruck, dass der Einrichtungsbescheid später durch das Ministerium widerrufen werden können soll. Darin liegt ein Widerrufsvorbehalt.

¹⁶⁰ *Stelkens* (Fn. 150), § 36 Rn. 76.

¹⁶¹ Vgl. BVerwGE 32, 12 (14); VGH München, Urteil vom 27. Dezember 1985 – 22 B 81 A.117 – NJW 1986, 1564 (1567); *Stelkens* (Fn. 150), § 36 Rn. 79; *Ramsauer* (Fn. 148), § 36 Rn. 64.

¹⁶² So auch VG Wiesbaden, Beschluss vom 13. Juli 2020 – 6 L 753/20.WI –, Umdruck S. 8.

(3) *Wirksamkeit des Widerrufsvorbehalts*

Um einen Widerruf nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 HessVwVfG zu ermöglichen, muss der behördliche Widerrufsvorbehalt wirksam sein. Das ist hier der Fall. Der Bescheid ist nach §§ 43 Abs. 1, 41 Abs. 1 HessVwVfG durch Bekanntgabe gegenüber DITIB wirksam geworden. Er wurde in der Folge weder aufgehoben noch hat er sonst seine Wirksamkeit eingebüßt. Insbesondere hat DITIB Hessen keinen Rechtsschutz gegen den Widerrufsvorbehalt gesucht. Damit ist der im Bescheid enthaltene Widerrufsvorbehalt wirksam.

(4) *Rechtmäßigkeit des Widerrufsvorbehalts*

Der Widerrufsvorbehalt müsste weiter auf rechtmäßige Weise mit dem Einrichtungsbescheid verbunden worden sein. Zwar soll es nach überwiegender, auch von der Rechtsprechung geteilter Auffassung, auf die Rechtmäßigkeit eines wirksamen Widerrufsvorbehalts grundsätzlich nicht ankommen. Danach soll eine Behörde nach Unanfechtbarkeit eines Bescheids nicht von vornherein gehindert sein, einen rechtswidrigen Widerrufsvorbehalt zur Grundlage für einen späteren Widerruf zu machen.¹⁶³ Diese Auffassung, die dem Willen des historischen Gesetzgebers widerspricht, ist jedoch mit der Gesetzesbindung der Verwaltung schwer in Einklang zu bringen.¹⁶⁴ Auch die Vertreter dieser Auffassung gehen jedoch in der Folge davon aus, dass jedenfalls im Rahmen des Widerrufermessens die Rechtswidrigkeit des Widerrufsvorbehalts zu berücksichtigen sei.¹⁶⁵ Im Ergebnis kommt daher ein Widerruf auf der Grundlage eines rechtswidrigen Widerrufsvorbehalts nicht in Betracht.¹⁶⁶

Der Vorbehalt des Widerrufs im Einrichtungsbescheid vom 17. Dezember 2012 müsste daher rechtmäßig ergangen sein, um die Grundlage für einen Widerruf zu bilden. Bei einem Widerrufsvorbehalt handelt es sich um eine Nebenbestimmung nach § 36 HessVwVfG. Weil es sich

¹⁶³ BVerwG, Urteil vom 21. November 1986 – 8 C 33/84 – juris-Rn. 11 ff.; BVerwG, Urteil vom 22. November 2018 – 7 C 11/17 –, juris-Rn. 32; OVG Münster, Beschluss vom 13. Dezember 2012 – 2 B 1250/12 – juris-Rn. 9; *Ramsauer* (Fn. 148), § 36 Rn. 63, § 49 Rn. 37a; *Matthias Ruffert*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 25 Rn. 7.

¹⁶⁴ Vgl. BVerwGE 45, 235 (243); VGH Kassel, Urteil vom 26. April 1988 – 11 UE 219/84 = NVwZ 1989, 165 (166); *Maurer/Waldhoff* (Fn. 62), § 11 Rn. 61 f.; *Enrico Peuker*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 11. Aufl. 2020, § 49 Rn. 43.

¹⁶⁵ BVerwG, Urteil vom 22. November 2018 – 7 C 11/17 –, juris-Rn. 33.

¹⁶⁶ BVerwG, Urteil vom 22. November 2018 – 7 C 11/17 –, juris-Rn. 32 f.; *Ramsauer* (Fn. 148), § 49 Rn. 37a; *Sachs* (Fn. 153), § 49 Rn. 41.

bei dem Anspruch auf Einrichtung und Durchführung bekenntnisgebundenen Religionsunterrichts nach Art. 7 Abs. 3 GG um einen gebundenen Anspruch ohne Ermessen der Verwaltung handelt, darf der Einrichtungsbescheid nach § 36 Abs. 1 HessVwVfG mit einer Nebenbestimmung nur verbunden werden, wenn dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist (1. Alternative) oder wenn die Nebenbestimmung dazu dient, die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes zu erfüllen (2. Alternative).

Durch Rechtsvorschrift wurde der Widerrufsvorbehalt nicht ausdrücklich zugelassen. Weder das Hessische Schulgesetz noch das Grundgesetz sehen einen Widerrufsvorbehalt für diesen Fall ausdrücklich vor. Es wäre auch hier denkbar, sich auf den Standpunkt zu stellen, dass Art. 7 Abs. 3 GG aufgrund der besonderen Sensibilität der Einbeziehung Dritter in den staatlichen Unterricht zwar von Verfassung wegen selbst keinen Widerrufsvorbehalt anordnet (s. o.), aber immerhin einen behördlichen Widerrufsvorbehalt erlaubt. Art. 7 Abs. 3 GG würde in dieser Interpretation der Verwaltung erlauben, einen Einrichtungsbescheid im Einzelfall mit einem Widerrufsvorbehalt zu verbinden. Auch diese Auslegung ist jedoch nicht überzeugend. Art. 7 Abs. 3 GG verhält sich zur verwaltungsrechtlichen Umsetzung und Effektivierung des verfassungsrechtlichen Anspruchs und seiner Voraussetzungen erkennbar nicht. Ein Widerrufsvorbehalt kann daher nicht auf § 36 Abs. 1 1. Alt. HessVwVfG i. V. m. Art. 7 Abs. 3 GG gestützt werden.

Der Widerrufsvorbehalt war danach nur rechtmäßig, wenn er der Sicherung der gesetzlichen Voraussetzungen des Einrichtungsbescheids diene (§ 36 Abs. 1 2. Alt. HessVwVfG). Bei einem gebundenen Anspruch darf eine Nebenbestimmung zur Leistungsgewähr nur ergehen, wenn sie der Ausräumung eines gesetzlichen Zulassungshindernisses dient.¹⁶⁷ Statt einen Verwaltungsakt ablehnen zu müssen, soll der Behörde auf diese Weise ermöglicht werden, einem Anspruch auch dann stattzugeben, wenn dessen Voraussetzungen nicht zweifelsfrei vorliegen oder vollständig nachgewiesen werden können.¹⁶⁸ Der Nebenbestimmung kommt insofern eine „Überbrückungsfunktion“ zu.¹⁶⁹ Um diesem Zweck zu entsprechen, muss die gewählte Nebenbestimmung konkret geeignet sein, die Erfüllung der gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen zu gewährleisten.¹⁷⁰ Unzulässig ist nach dieser Logik der bloß präventive Erlass einer

¹⁶⁷ Ramsauer (Fn. 148), § 36 Rn. 41.

¹⁶⁸ BVerwGE 153, 301 (304 f.); Stelkens (Fn. 150), § 36 Rn. 120.

¹⁶⁹ BVerwGE 153, 301 Rn. (304 f.); Stelkens (Fn. 150), § 36 Rn. 120.

¹⁷⁰ Stelkens (Fn. 150), § 36 Rn. 126 ff.

Nebenbestimmung für den Fall einer sich ändernden Sach- oder Rechtslage, obwohl die Anspruchsvoraussetzungen im Erlasszeitpunkt zweifelsfrei erfüllt sind.¹⁷¹ Die Nebenbestimmung darf insbesondere nicht dazu genutzt werden, um der Behörde die Kontrolle über den Vollzug des Verwaltungsaktes zu erleichtern.¹⁷² Die bloße Vorsorge dagegen, dass Anspruchsvoraussetzungen in Zukunft nicht mehr erfüllt sein könnten, gehört nicht zu den zulässigen Zwecken einer Nebenbestimmung nach § 36 Abs. 1 HessVwVfG.¹⁷³ Mit Blick auf die Ermöglichungsfunktion gehören Widerrufsvorbehalte daher typischerweise nicht zu den nach § 36 Abs. 1 2. Alt. HessVwVfG zulässigen Nebenbestimmungen, weil sie zur Sicherung von Anspruchsvoraussetzungen im Erlasszeitpunkt strukturell keinen Beitrag leisten können.¹⁷⁴ Etwas anderes gilt nur dann, wenn bereits im Erlasszeitpunkt konkret absehbar ist, dass die Anspruchsvoraussetzungen wegfallen könnten und der Widerrufsvorbehalt so den Erlass eines Verwaltungsaktes ermöglicht, der andernfalls abgelehnt werden müsste.¹⁷⁵

Nach diesen Maßgaben dürfte der im Einrichtungsbescheid vom 17. Dezember 2012 angebrachte Widerrufsvorbehalt rechtswidrig sein. Der Einrichtungsbescheid erklärt ausdrücklich, dass die Anspruchsvoraussetzungen für die Einrichtung und Durchführung eines bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterrichts in Kooperation mit DITIB Hessen aus Sicht des Ministeriums derzeit gegeben seien. Danach hatte DITIB Hessen einen gebundenen Anspruch auf die Einrichtung und Durchführung des Religionsunterrichts. Insofern war für eine erlassermöglichende Nebenbestimmung in Form eines Widerrufsvorbehalts kein Raum mehr, zumal unklar bliebe, wie der Widerrufsvorbehalt (anders als die mit dem Einrichtungsbescheid gleichfalls verbundenen Auflagen) zur Erfüllung der verfassungsrechtlichen Anforderungen beitragen könnte. Der Widerrufsvorbehalt sollte hier lediglich dazu dienen, der Behörde den späteren Widerruf bei Entfall der Voraussetzungen zu ermöglichen bzw. zu erleichtern. Er diene damit letztlich einer verbesserten Vollzugskontrolle. Das gehört jedoch nicht zu den zulässigen Gründen für den Erlass eines Widerrufsvorbehalts nach § 36 Abs. 1 2. Alt. HessVwVfG, sofern dies nicht spezialgesetzlich ausdrücklich ermöglicht wird.

¹⁷¹ BVerwGE 153, 301 (304 f.); *Ramsauer* (Fn. 148), § 36 Rn. 42; a. A. *Henneke/Berger*, in: Knack/Henneke (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 11. Aufl. 2020, § 36 Rn. 32.

¹⁷² *Ramsauer* (Fn. 148), § 36 Rn. 42; *Stelkens* (Fn. 150), § 36 Rn. 121.

¹⁷³ *Ramsauer* (Fn. 148), § 36 Rn. 42.

¹⁷⁴ *Stelkens* (Fn. 150), § 36 Rn. 129.

¹⁷⁵ Vgl. BVerwGE 78, 114 (119 f.); *Ramsauer* (Fn. 148), § 36 Rn. 42.

(5) Zwischenergebnis

Der Einrichtungsbescheid vom 17. Dezember 2012 wurde mit einem Widerrufsvorbehalt verbunden. Dieser Vorbehalt ist zwar wirksam. Nach der hier vertretenen Einschätzung dürfte er jedoch rechtswidrig sein. Eine Widerrufsentscheidung allein auf einen wirksamen, aber rechtswidrigen Widerrufsvorbehalt zu stützen, wäre ermessensfehlerhaft. Insofern empfiehlt es sich nicht, einen etwaigen Widerruf auf den im Bescheid angebrachten behördlichen Widerrufsvorbehalt zu stützen.

bb) Nicht-Erfüllung von Auflagen (Nr. 2)

Ein Widerrufsgrund könnte sich nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 HessVwVfG ferner durch die Nichterfüllung von Auflagen ergeben. Der Einrichtungsbescheid wurde mit zwei Auflagen verbunden, nämlich

- Änderungen der Satzungen und anderer relevanter organisationsinterner Regelungen von DITIB Hessen unverzüglich gegenüber dem Ministerium anzuzeigen (Auflage 1);
- eine konkrete Person als Ansprechpartner für das Ministerium zu benennen (Auflage 2).

Beide Auflagen sind wirksam. Sie sind auch nach § 36 Abs. 1 2. Alt. HessVwVfG rechtmäßig, weil sie – anders als der Widerrufsvorbehalt – die Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen des Anspruchs absichern, indem sie zwei notwendige Elemente des Kooperationsverhältnisses, nämlich Erreichbarkeit und zureichenden Informationsaustausch, praktisch ausgestalten.

Sofern sie von DITIB Hessen nicht erfüllt werden, ließe sich hierauf grundsätzlich ein Widerruf stützen. Auf ein Verschulden kommt es dabei nicht an.¹⁷⁶ Allerdings ist es unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten erforderlich, zuvor die Erfüllung anzumahnen. Der Widerruf kommt bei Nichterfüllung einer Auflage nämlich grundsätzlich nur als letzte Möglichkeit in Betracht.¹⁷⁷

¹⁷⁶ BVerwG, Beschluss vom 6. September 1995 – 4 B 198/95 –, juris-Rn. 3; *Ramsauer* (Fn. 148), § 49 Rn. 38b; *Peuker* (Fn. 164), § 49 Rn. 54.

¹⁷⁷ BVerwGE 49, 160 (168 f.); *Ramsauer* (Fn. 148), § 49 Rn. 39; *Ruffert* (Fn. 163), § 25 Rn. 8.

cc) Veränderte Sachlage und Gefährdung des öffentlichen Interesses (Nr. 3)

Ein Widerrufsgrund ergibt sich darüber hinaus aus § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 HessVwVfG, wenn das Ministerium aufgrund nachträglich eingetretener Tatsachen heute berechtigt wäre, den Bescheid nicht zu erlassen, und das öffentliche Interesse gefährdet wird, wenn der Einrichtungsbescheid nicht widerrufen wird.

Die Anwendbarkeit dieses Widerrufsgrundes kann durch fachrechtliche Normen ausgeschlossen sein, wenn die Bindungswirkung des Verwaltungsaktes nach Maßgabe des jeweiligen fachrechtlichen Regelungszwecks von nachträglichen Änderungen der Sachlage gerade unberührt bleiben soll.¹⁷⁸ Das ist insbesondere bei rechtsgestaltenden Verwaltungsakten wie Ernennungen oder Einbürgerungen der Fall. Die Feststellung der Anspruchsberechtigung und Kooperationsfähigkeit für einen bekenntnisgebundenen Religionsunterricht ist mit diesen Konstellationen jedoch nicht vergleichbar. Es gibt keine Norm des Religionsverfassungs- oder Schulrechts, die die Anwendbarkeit von § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 HessVwVfG ausdrücklich ausschließen würde. Auch Telos und Systematik des Regelungszusammenhangs sprechen nicht gegen, sondern für die Anwendbarkeit dieses Widerrufsgrundes. Die Einbeziehung einer Religionsgemeinschaft in den staatlichen Schulunterricht ist von besonderer Sensibilität und muss revidiert werden können, wenn die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Kooperation nicht mehr vorliegen.

(1) Berechtigung zum Nichterlass

Ein Widerruf gestützt auf § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 HessVwVfG setzt zunächst voraus, dass das Ministerium heute berechtigt wäre, den Einrichtungsbescheid nicht zu erlassen und den Antrag von DITIB Hessen auf Anerkennung als Kooperationspartner für den bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterricht abzulehnen. Das ist dann der Fall, wenn und sobald DITIB Hessen nicht länger die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG erfüllt.

¹⁷⁸ Ramsauer (Fn. 148), § 49 Rn. 41; Sachs (Fn. 153), § 49 Rn. 67.

(2) *Aufgrund nachträglich eingetretener Tatsachen*

Die Berechtigung, DITIB Hessen nicht mehr als Kooperationspartner anzuerkennen und die Einrichtung und Durchführung eines bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterrichts zu verwehren, müsste sich auf Grund nachträglich eingetretener Tatsachen ergeben haben. Erforderlich ist daher, dass nach Erlass des Einrichtungsbescheids eingetretene tatsächliche Veränderungen die Anspruchsvoraussetzungen nach Art. 7 Abs. 3 GG entfallen lassen. Als Tatsachen im Sinne von § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 HessVwVfG gelten alle empirisch feststellbaren Vorgänge und Gegebenheiten.¹⁷⁹ Dazu gehören Verhaltensänderungen des vom Widerruf Betroffenen ebenso wie Veränderungen außerhalb seines Verantwortungsbereichs.¹⁸⁰ Auf Fragen der Zurechenbarkeit oder des Verschuldens kommt es in diesem Zusammenhang nicht an. Nicht ausreichend ist dagegen die bloße Änderung der Beurteilung unveränderter Umstände oder die neuerliche Bewertung eines gleichbleibenden Sachverhalts, ohne dass neue Erkenntnisse hinzugetreten wären.¹⁸¹ Die Norm eröffnet der Behörde das Recht, auf eine geänderte Sachlage zu reagieren, nicht aber eine frühere Einschätzung auf der Grundlage desselben Sachverhalts zu korrigieren.

Die Änderung der Tatsachen muss zudem nachträglich eingetreten sein, d. h. nach dem Erlass des Verwaltungsaktes, der widerrufen werden soll. Es genügt nicht, wenn nur bereits bei Erlass bestehende Tatsachen nachträglich bekannt werden.¹⁸² Schließlich müssen gerade die tatsächlichen Veränderungen der Grund sein, warum der Verwaltungsakt nicht mehr erlassen werden müsste. Erforderlich ist insofern eine hypothetische Kausalitätsprüfung, die fragt, ob der Verwaltungsakt ursprünglich nicht hätte erlassen werden müssen, wenn die später eingetretenen Tatsachen bereits im Erlasszeitpunkt bestanden hätten.¹⁸³

Nach Maßgabe dieser Anforderungen handelt es sich bei den oben diskutierten Entwicklungen um nachträglich eingetretene Tatsachen. Zwar bestanden im Falle von DITIB Hessen von Anfang an gewisse Zweifel hinsichtlich der hinreichenden Unabhängigkeit von den ausländischen Einflüssen der türkischen Religionsbehörde Diyanet. Sie haben schon vor dem Erlass

¹⁷⁹ *Ramsauer* (Fn. 148), § 49 Rn. 43; *Jan Ziekow*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 4. Aufl. 2019, § 49 Rn. 17.

¹⁸⁰ *Sachs* (Fn. 153), § 49 Rn. 59; vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Dezember 1990 – 6 C 33/88 –, juris-Rn. 27; VGH Kassel, Beschluss vom 7. Mai 1991 – 2 UE 3330/90 –, juris-Rn. 21–23.

¹⁸¹ BVerwGE 155, 81 (88 f.); *Ramsauer* (Fn. 148), § 49 Rn. 43.

¹⁸² BVerwG, Urteil vom 11. Dezember 1990 – 6 C 33/88 –, juris-Rn. 27; BVerwGE 163, 102 (108); *Sachs* (Fn. 153), § 49 Rn. 62.

¹⁸³ *Sachs* (Fn. 153), § 49 Rn. 66; *Ramsauer* (Fn. 148), § 49 Rn. 47.

des Einrichtungsbescheids umfangreiche Prüfungen des Ministeriums und tatsächliche und rechtliche Begutachtungen durch externe Sachverständige veranlasst. Die nunmehr auf Seiten des Landes Hessen eingetretenen neuerlichen Zweifel, ob DITIB Hessen die Voraussetzungen nach Art. 7 Abs. 3 GG erfüllt, betreffen zwar rechtlich dasselbe Tatbestandsmerkmal und faktisch denselben Problemkomplex. Sie beruhen jedoch nicht lediglich auf einer neuen Bewertung des gleichen Sachverhalts, sondern auf der nachfolgenden politischen Entwicklung in der Türkei, die die Einflussmöglichkeiten der türkischen Religionsbehörde systematisch erweitert und in ihrem Charakter grundlegend geändert hat. Dass sie eine bereits anfänglich bestehende Sorge durch neue Entwicklungen Realität werden lassen, ändert daran nichts. Diese Umstände lagen bei Erlass des Einrichtungsbescheids weder vor noch waren sie absehbar. Soweit durch diese Entwicklungen die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG entfallen, handelt es sich daher um nachträglich eingetretene tatsächliche Entwicklungen.

(3) Gefährdung des öffentlichen Interesses

Schließlich muss das öffentliche Interesse gefährdet sein, wenn der Verwaltungsakt trotz der veränderten Sachlage nicht widerrufen wird. Es genügt dafür nicht, dass allgemein ein öffentliches Interesse am Widerruf besteht.¹⁸⁴ Das öffentliche Interesse darf sich nicht lediglich darin erschöpfen, den Verwaltungsakt den geänderten Umständen anzupassen. Vielmehr muss der Widerruf als Mittel der Gefahrenabwehr erforderlich sein.¹⁸⁵ Es muss ohne den Widerruf eine konkrete Gefahr eintreten.¹⁸⁶ Das öffentliche Interesse erstreckt sich dabei auf alle von der Rechtsordnung geschützten Rechte und Rechtsgüter.¹⁸⁷ Auch fiskalische Interessen des Staates rechnen zum öffentlichen Interesse im Sinne des § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Hess-VwFG.¹⁸⁸ Denn es gehört grundsätzlich zum öffentlichen Interesse, die zur Verfügung stehenden Mittel möglichst sparsam zu verwenden (Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit¹⁸⁹). Die ohne den Widerruf drohende Beeinträchtigung muss nicht das Ausmaß

¹⁸⁴ BVerwG, Urteil vom 24. Januar 1992 – 7 C 38/90 –, juris-Rn. 13; *Ramsauer* (Fn. 148), § 49 Rn. 48.

¹⁸⁵ *Ramsauer* (Fn. 148), § 49 Rn. 48.

¹⁸⁶ BVerwG, Urteil vom 24. Januar 1992 – 7 C 38/90 –, juris-Rn. 13; VGH Mannheim NVwZ- RR 1989, 541; Urteil vom 20. Juni 2013 – 9 S 2883/11 –, juris-Rn. 51; VGH Kassel NVwZ-RR 1999, 798 (800 f.); *Ramsauer* (Fn. 148), § 49 Rn. 48; *Sachs* (Fn. 153), § 49 Rn. 69.

¹⁸⁷ *Ramsauer* (Fn. 148), § 49 Rn. 48.

¹⁸⁸ BVerwG, Urteil vom 11. Februar 1982 – 2 C 9/81 –, juris-Rn. 20; BVerwGE 143, 335 (360); *Ramsauer* (Fn. 148), § 49 Rn. 48; *Sachs* (Fn. 153), § 49 Rn. 69.

¹⁸⁹ Vgl. statt aller *Christoph Gröpl*, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit staatlichen Handelns, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 121 Rn. 9 ff., 16 ff.

eines schweren Nachteils erreichen, wie ihn § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 HessVwVfG verlangt, aber doch von einiger Erheblichkeit sein. Die Gefährdung muss zudem im Zusammenhang mit der nachträglich veränderten Sachlage stehen. Eine bereits bei Erlass bestehende Gefahr genügt insofern nicht. Ausreichend ist es dagegen, wenn durch die neu eingetretenen Tatsachen eine frühere Gefahr verstärkt oder intensiviert wird.¹⁹⁰

Nach diesen Maßgaben droht hier in dem Moment eine relevante Gefährdung des öffentlichen Interesses, sofern der bekenntnisgebundene Religionsunterricht fortgesetzt wird, obwohl die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG nicht mehr vorliegen. Je nach konkreter Entwicklung kann dafür auf verschiedene Faktoren abgestellt werden. Die Erbringung des islamischen Religionsunterrichts durch staatliche Lehrkräfte bindet in jedem Fall erhebliche fiskalische Ressourcen. Soweit es sich um verbeamtete Lehrkräfte handelt, sind die Bezüge zwar ohnehin dauerhaft zu entrichten. Nach der Einstellung des Unterrichts können die dafür aufgewendeten Lehrstunden jedoch anderweitig eingesetzt werden. Die fiskalischen Interessen des Landes rechtfertigen daher in jedem Fall den Widerruf.

Sobald sich konkrete Fälle eines ausländischen politischen Einflusses ergeben, ist zudem das öffentliche Interesse an der Integrität des staatlichen Unterrichts betroffen. Lassen Erziehungsberechtigte ihre Kinder an staatlichem Religionsunterricht teilnehmen, müssen sie sicher sein, dass es sich um eine Veranstaltung des Landes Hessen in Kooperation mit einer transparent ausgewiesenen Religionsgemeinschaft handelt. Der Unterricht muss die Gewähr bieten, sich allein den schulischen und religiösen Zwecken zu widmen und von politischen Einflussnahmen Dritter, insbesondere ausländischer Staaten freizubleiben. Sobald hieran konkret belegbare Zweifel bestehen, ist das öffentliche Interesse betroffen und auch insofern der Widerruf gerechtfertigt, wenn darüber hinaus die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG entfallen sind.

(4) Zwischenergebnis

Der Einrichtungsbescheid kann auf der Grundlage von § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 HessVwVfG widerrufen werden, wenn und sobald die tatsächlichen Voraussetzungen des Anspruchs aus Art. 7 Abs. 3 GG nicht mehr vorliegen.

¹⁹⁰ *Sachs* (Fn. 153), § 49 Rn. 71.

dd) Abwehr von schweren Nachteilen (Nr. 5)

Nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 HessVwVfG ist ein Widerruf auch dann zulässig, wenn er dazu dient, schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen. Dieser Vorschrift liegt der Gedanke zugrunde, dass bei dringenden Erfordernissen des gemeinen Wohls das Interesse Einzelner am Fortbestand ihrer erworbenen Rechte zurückstehen muss.¹⁹¹ Die Vorschrift ist dementsprechend auf Ausnahmefälle beschränkt. Sie soll der Behörde die Möglichkeit eines Widerrufs aus überragenden Gemeinwohlinteressen auch dann eröffnen, wenn andere Widerrufsgründe im Sinne des § 49 Abs. 2 Satz 1 HessVwVfG nicht vorliegen. Es ist daher nicht erforderlich, dass neben dem drohenden Eintritt schwerer Nachteile für das Gemeinwohl weitere Voraussetzungen erfüllt sind. Ein Widerruf gestützt auf Nr. 5 kommt daher insbesondere auch dann in Betracht, wenn sich die tatsächliche Lage gegenüber dem Erlasszeitpunkt nicht geändert hat.¹⁹²

Ein schwerer Nachteil im Sinne dieser Vorschrift soll nur bei Gründen vorliegen, die denen eines übergesetzlichen Notstands vergleichbar sind.¹⁹³ Damit dürfte der Begriff jedoch zu eng bestimmt sein. Er ist zwar enger definiert als der Begriff des öffentlichen Interesses in § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 HessVwVfG,¹⁹⁴ kann jedoch nicht auf Katastrophenfälle beschränkt sein. Richtigerweise kann sich die Auslegung am Begriff des wichtigen Gemeinschaftsgutes orientieren, den das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zu Art. 12 GG zugrunde legt.¹⁹⁵ Maßstab für die Bestimmung ist in jedem Fall das materielle Recht, allen voran das Verfassungsrecht.¹⁹⁶ Zu den schweren Nachteilen zählen daher insbesondere gewichtige Grundrechtsbeeinträchtigungen.¹⁹⁷

Gemessen daran kommt ein Widerruf des Einrichtungsbescheids gestützt auf § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 HessVwVfG nur unter außergewöhnlichen Umständen in Betracht. Der bloße Wegfall der Eigenschaft von DITIB Hessen als Religionsgemeinschaft genügt allein nicht. Es

¹⁹¹ Ramsauer (Fn. 148), § 49 Rn. 54; Peuker (Fn. 164), § 49 Rn. 71 f.

¹⁹² Sachs (Fn. 153), § 49 Rn. 82.

¹⁹³ Ramsauer (Fn. 148), § 49 Rn. 56.

¹⁹⁴ Sachs (Fn. 153), § 49 Rn. 82; Peuker (Fn. 164), § 49 Rn. 71.

¹⁹⁵ Vgl. dazu zurückhaltend Ruffert (Fn. 163), § 25 Rn. 15.

¹⁹⁶ Ruffert (Fn. 163), § 25 Rn. 15.

¹⁹⁷ BVerwGE 105, 6 (11 ff.); Sachs (Fn. 153), § 49 Rn. 82.

müssten darüber hinaus besondere Umstände hinzutreten, die eine schwere Gefahr für die öffentliche Sicherheit und das Wohl Einzelner bedeuten. Wenn es sich etwa erweise, dass Informationen aus dem Religionsunterricht, seien sie auf die Schüler, seien sie auf die Eltern bezogen, für geheimdienstliche Zwecke ausländischer Staaten instrumentalisiert werden und zu einer Gefährdung Einzelner führen, wäre die Schwelle schwerer Nachteile für das Gemeinwohl jedoch überschritten. Ein anderes Beispiel wäre, wenn in der aktuellen Nahost-Situation eine vorbehaltlose Identifizierung mit dem Terror der Hamas erfolgte.

b) Widerrufsfrist

Der Widerruf muss – sofern nicht die Frist ohnehin entbehrlich sein sollte¹⁹⁸ – nach §§ 49 Abs. 2 Satz 2, 48 Abs. 4 HessVwVfG binnen eines Jahres ab dem Zeitpunkt erfolgen, ab dem die Behörde von den widerrufsbegründenden Tatsachen Kenntnis erlangt hatte. Bei dieser Frist handelt es sich um eine Entscheidungsfrist. Die Frist beginnt daher erst mit der positiven Kenntnis aller für den Widerruf relevanten Tatsachen durch die für die Entscheidung über den Widerruf konkret zuständige Stelle.¹⁹⁹ Diese Frist ist für jeden Widerrufsgrund gesondert zu beurteilen.²⁰⁰

Die Behörde muss daher für den Widerruf nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 HessVwVfG nicht nur Kenntnis von denjenigen Tatsachen erlangt haben, die es rechtfertigen, den Verwaltungsakt nicht mehr zu erlassen, sondern auch von den Umständen, aus denen sich die drohende Gefahr für das öffentliche Interesse ergibt. Erforderlich ist die positive Kenntnis aller Tatsachen. Fahrlässige Unkenntnis genügt nicht. Das ist erst dann der Fall, wenn der relevante Sachverhalt vollständig, uneingeschränkt und zweifelsfrei ermittelt wurde.²⁰¹ Die Frist beginnt daher typischerweise erst nach der Anhörung des Betroffenen. Die Behörde darf jedoch nicht durch unnötige, in der Sache nicht mehr erforderliche Aufklärungsmaßnahmen die Frist künstlich zu verlängern suchen.²⁰²

¹⁹⁸ Vgl. die soweit ersichtlich vereinzelt gebliebene Entscheidung VGH München, BayVBl. 1984, 46 (49) für Dauerverwaltungsakte.

¹⁹⁹ *Sachs* (Fn. 153), § 48 Rn. 212.

²⁰⁰ *Sachs* (Fn. 153), § 48 Rn. 210.

²⁰¹ *Sachs* (Fn. 153), § 48 Rn. 211.

²⁰² BVerwGE 70, 356 (364); *Ramsauer* (Fn. 148), § 48 Rn. 154.

c) Widerrufsermessen

Der Widerruf steht nach § 49 Abs. 2 HessVwVfG grundsätzlich im Ermessen der Behörde. Die Ermessensausübung hat sich dabei an den Zwecken des jeweiligen Fachrechts, hier: des Schul- und Religionsverfassungsrechts zu orientieren und alle insoweit relevanten Gesichtspunkte in ihre Entscheidung einzustellen. Dazu gehören nach, allerdings nicht unbestrittener Ansicht, auch Vertrauensschutzgesichtspunkte des Betroffenen.²⁰³ Sie dürften hier jedoch angesichts der immer wieder aufgeworfenen Zweifel gering zu veranschlagen sein, zumal die Widerrufsgründe, wenn sie vorliegen, vermutlich der Sphäre von DITIB Hessen zuzurechnen wären. Darüber hinaus ist insbesondere zu berücksichtigen, dass für die Erteilung bekenntnisgebundenen Religionsunterrichts kein Raum mehr bleibt, sobald die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 3 GG zweifelsfrei entfallen sind, so dass es zu einer Ermessensreduktion auf Null für das Ministerium kommen kann.

d) Widerrufsverfahren

Das Widerrufsverfahren stellt ein selbständiges Verfahren dar. Über den Widerruf entscheidet die sachlich und nach § 49 Abs. 5 HessVwVfG i. V. m. § 3 HessVwVfG örtlich zuständige Behörde. Das ist in diesem Fall das Hessische Kultusministerium. Beim Widerruf eines begünstigenden Verwaltungsaktes handelt es sich selbst um einen belastenden Verwaltungsakt. Daher ist DITIB Hessen nach § 28 Abs. 1 HessVwVfG vor dem Widerruf anzuhören.

e) Ersatz des Vertrauensschadens

Nach § 49 Abs. 6 Satz 1 HessVwVfG hat die Behörde in den Fällen des Widerrufs eines begünstigenden Verwaltungsaktes nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 bis 5 HessVwVfG, also insbesondere bei einem Widerruf wegen veränderter Sachlage (Nr. 3), dem Betroffenen auf Antrag seinen Vertrauensschaden zu ersetzen. Ein Ersatzanspruch scheidet jedoch aus, wenn der Betroffene den Widerrufsgrund zu vertreten oder in zurechenbarer Weise herbeigeführt hat. Ein Anspruch kommt auch dann nicht in Betracht, wenn der Betroffene nicht mehr auf den Be-

²⁰³ Ramsauer (Fn. 148), § 49 Rn. 61a.

stand des Verwaltungsaktes vertrauen durfte, weil ein Widerruf absehbar oder mit Wahrscheinlichkeit zu erwarten war.²⁰⁴ Gemessen daran, dürfte hier ein Anspruch von DITIB Hessen nicht in Betracht kommen, sofern bei Vorliegen eines Widerrufsgrunds der Einrichtungsbescheid widerrufen wird.

3. Ergebnis

Die Durchführung des bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterrichts in Kooperation mit DITIB Hessen erfolgt auf der Grundlage eines durch den Einrichtungsbescheid vom 17. Dezember 2012 bestandskräftig festgestellten verfassungsrechtlichen Anspruchs. Um den Unterricht einzustellen, muss dieser Bescheid aufgehoben werden. Sofern und sobald die Voraussetzungen des Anspruchs nach Art. 7 Abs. 3 GG entfallen, kann dies im Wege des Widerrufs nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 HessVwVfG erfolgen. Bei Auftreten außergewöhnlicher Vorkommnisse ist auch ein Widerruf nach § 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 VwVfG denkbar.

Berlin, am 10. Dezember 2023



Christian Waldhoff

²⁰⁴ Ramsauer (Fn. 148), § 49 Rn. 81.

IV. Literaturverzeichnis

Alexy, Hans, Religiöse Vielfalt und Grundgesetz – Gelingt die Integration der islamischen Religionsgemeinschaften in das deutsche Religionsrecht?, JZ 2020, S. 541 ff.

von Aswege, Hanka, Quantifizierung von Verfassungsrecht. Zahlenverwendung im Verfassungstext und Zahlengenerierung durch das Bundesverfassungsgericht im Spannungsfeld natur- und geisteswissenschaftlicher Rationalität, Berlin 2016

Avenarius, Hermann/Hanschmann, Felix, Schulrecht. Ein Handbuch für Praxis, Rechtsprechung und Wissenschaft, 9. Aufl. Hürth 2019

Beaucamp, Guy/Wißmann, Karin, Islamischer Religionsunterricht – Warum ist das eine unendliche Geschichte?, DVBl. 2017, S. 1517 ff.

von Campenhausen, Axel Freiherr von/de Wall, Heinrich, Religionsverfassungsrecht. Staatskirchenrecht, 5. Aufl. München 2022

Classen, Claus Dieter, Religionsrecht, 3. Aufl. Tübingen 2021

Coumont, Nina, Islam und Schule, in: Muckel (Hrsg.), Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, Berlin 2008, 7. Kapitel, S. 440 ff.

Czermak, Gerhard/Hilgendorf, Gerhard, Religions- und Weltanschauungsrecht. Eine Einführung, 2. Aufl. Berlin 2017

Dietrich, Myrian, Islamischer Religionsunterricht. Rechtliche Perspektiven, Frankfurt a.M. 2006

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 3 Bde., 3. Aufl. Tübingen 2013-2018

Ehlers, Dirk, Die gemeinsamen Angelegenheiten von Staat und Kirche, ZevKR 32 (1987), S. 158 ff.

Ehlers, Dirk/Pünder, Hermann (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. Heidelberg 2022

Emenet, Axel, Verfassungsrechtliche Probleme einer islamischen Religionskunde an öffentlichen Schulen. Dargestellt anhand des nordrhein-westfälischen Schulversuchs „Islamische Unterweisung“, Frankfurt a.M. 2003

Friauf, Karl-Heinrich/Höfling, Wolfram (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Berlin, Stand des Gesamtwerks: April 2023

Grabenwarter, Christoph/Pabel, Katharina, Europäische Menschenrechtskonvention, 6. Aufl. München 2016

Gröpl, Christoph, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit staatlichen Handelns, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5, 3. Aufl. Heidelberg 2007, § 121

Grzeszick, Bernd, Islamischer Religionsunterricht an öffentlichen Schulen. Ein paradigmatischer Testfall für die Zukunftsfähigkeit des organisatorischen Staatskirchenrechts, *ZevKR* 62 (2017), S. 362 ff.

Guttstadt, Corry/Galler, Sonja (Hrsg.), *Antisemitismus in und aus der Türkei*, Hamburg 2023

Heckel, Martin, Religionsunterricht für Muslime? Kulturelle Integration unter Wahrung der religiösen Identität. Ein Beispiel für die komplementäre Natur der Religionsfreiheit, *JZ* 1999, S. 741 ff.

ders., Der Rechtsstatus des Religionsunterrichts im pluralistischen Verfassungssystem, Tübingen 2002

Heimann, Hans Markus, Alternative Organisationsformen islamischen Religionsunterrichts, *DÖV* 2003, S. 238 ff.

Hennig, Wiebke, Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht. Die Kooperation des Staates mit muslimischen Gemeinschaften im Lichte der Religionsfreiheit, der Gleichheitssätze und des Verbots der Staatskirche, Baden-Baden 2010

Heun, Werner, Artikel „Staatskirche“, in: *ders./Honnecker/Morlok/Wieland* (Hrsg.), *Evangelisches Staatslexikon*, Stuttgart 2006, Sp. 2312 ff.

zu Hohenlohe, Diana, Islamische Dachverbände als Religionsgesellschaften – ein Zwischenbericht, *ZevKR* 64 (2019), S. 79 ff.

Isensee, Josef, Rechtsgutachten zum bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterricht, der an hessischen Schulen in Kooperation mit dem DITIB-Landesverband Hessen erteilt wird, o.J. (2017)

ders., Ergänzendes Rechtsgutachten zum DITIB-Religionsunterricht in Hessen: Aussetzung des weiteren Ausbaus und Widerruf des DITIB-Religionsunterrichts sowie der Islamunterricht in staatlicher Verantwortung, Bonn 2019

Jeand’Heur, Bernd/Korioth, Stefan, *Grundzüge des Staatskirchenrechts*, Stuttgart 2000

Jestaedt, Matthias, Schule und außerschulische Erziehung, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 7, 3. Aufl. Heidelberg 2009, § 156

Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Loseblattsammlung, Heidelberg, Stand des Gesamtwerks: 221. Lieferung Oktober 2023

Kästner, Karl-Hermann, Art. „Religionsunterricht“, in: *Heinig/Munsonius* (Hrsg.), *100 Begriffe aus dem Staatskirchenrecht*, 2. Aufl. Tübingen 2015, S. 222 ff.

Klinkhammer, Gritt/de Wall, Heiner, *Staatsvertrag mit Muslimen in Hamburg. Die rechts- und religionswissenschaftlichen Gutachten*, Bremen 2012

- Knack, Hans J./Henneke, Hans-Günter* (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, 20. Aufl. Hürth 2020
- Kopp, Ferdinand O./Ramsauer, Ulrich* (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, 24. Aufl. München 2023
- Korioth, Stefan*, Islamischer Religionsunterricht und Art. 7 III GG. Zu den Voraussetzungen religiöser Vielfalt in der öffentlichen Pflichtschule, *NVwZ* 1997, S. 1041 ff.
- ders.*, Islamischer Religionsunterricht und Art. 7 Abs. 3 GG, in: Bock (Hrsg.), *Islamischer Religionsunterricht?*, Tübingen 2006, S. 33 ff.
- ders.*, Der Auftrag des Religionsunterrichts nach Art. 7 Abs. 3 GG, in: Kämper/Pfeffer (Hrsg.), *Religionsunterricht in der religiös pluralen Gesellschaft* (=Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, 49), Münster 2016, S. 7 ff.
- Kreß, Hartmut*, Klärungsbedarf im Religionsrecht. Fragen des Religionsunterrichts, kirchlichen Arbeitsrechts und muslimischer Wohlfahrtsverbände, *ZRP* 2016, S. 115 ff.
- Kreutzmann, Jana Katharina*, Rechtsqualität und Wirkung des „Staatsvertrags mit Muslimen“ in Hamburg – das Staatskirchenrecht im Fluss, Berlin 2022
- Langenfeld, Christine*, Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten: Eine Herausforderung für das deutsche Schulwesen – Einführung in einige grundrechtliche Fragestellungen, *AöR* 123 (1998), S. 375 ff.
- dies.*, Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten. Eine Untersuchung am Beispiel des allgemeinbildenden Schulwesens in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 2001
- Link, Christoph*, Religionsunterricht, in: Listl/Pirson (Hrsg.), *Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 2, 2. Aufl. Berlin 1995, § 54
- ders.*, Konfessioneller Religionsunterricht in einer gewandelten sozialen Wirklichkeit?, *ZevKR* 46 (2001), S. 257
- Lutz-Bachmann, Julia*, *Mater rixarum? Verträge des Staates mit jüdischen und muslimischen Religionsgemeinschaften*, Tübingen 2015
- Maurer, Hartmut*, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Religionsunterrichts, in: *Festschrift für Hans F. Zacher*, München 1998, S. 577 ff.
- Maurer, Hartmut/Waldhoff, Christian*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 21. Aufl. München 2024
- Moir, Joshua*, Der Schulfrieden als Schranke der Religionsfreiheit. Eine Untersuchung zum Schutz der Religionsausübung und der Bedeutung staatlicher Funktionsinteressen im Schulrecht, Tübingen 2022
- Muckel, Stefan*, Islamischer Religionsunterricht und Islamkunde an öffentlichen Schulen in Deutschland, *JZ* 2001, S. 58 ff.

ders., Wann ist eine Gemeinschaft Religionsgemeinschaft?, in: Festschrift für Joseph Listl zum 75. Geburtstag, Berlin 2004, S. 715 ff.

ders., Ein religiöses Lehramt in islamischen Religionsgemeinschaften? Bemerkungen zum Beschluss des BVerwG v. 20.12.2018 6 B 94.18 – zugleich zum Begriff der Religionsgemeinschaft im Grundgesetz, KuR 2019, Heft 1, S. 21 ff.

ders., Rechtsgutachten zur Eigenschaft der Islamischen Religionsgemeinschaft DITIB Hessen e.V. als Religionsgemeinschaft im Sinne von Artikel 7 Absatz 3 des Grundgesetzes, Köln 2020

Mückl, Stefan, Staatskirchenrechtliche Regelungen zum Religionsunterricht, AöR 122 (1997), S. 513 ff.

ders., Europäisierung des Staatskirchenrechts, Baden-Baden 2005

ders., Freiheit kirchlichen Wirkens, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7, 3. Aufl. Heidelberg 2009, § 161

Oebbecke, Janbernd, Reichweite und Voraussetzungen der grundgesetzlichen Garantie des Religionsunterrichts, DVBl. 1996, S. 336 ff.

ders., Die rechtliche Ordnung des islamischen Religionsunterrichts in Deutschland – Stand und Perspektiven, in: Kämper/Pfeffer (Hrsg.), Religionsunterricht in der religiös pluralen Gesellschaft (=Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, 49), Münster 2016, S. 153 ff.

Ogorek, Markus, Religionsunterricht, in: Pirson/Rüfner/Germann/Muckel (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 3. Aufl. Berlin 2020, § 44

Pieroth, Bodo/Görisch, Christoph, Was ist eine „Religionsgemeinschaft“?, JuS 2002, S. 937 ff.

Robbers, Gerhard, DITIB-Landesverband Hessen e.V. als Religionsgemeinschaft gemäß Art. 7 Abs. 3 GG. Rechtsgutachten, o.O (Trier) 2012

Rohe, Mathias, Rechtliche Perspektiven eines islamischen Religionsunterrichts in Deutschland, ZRP 2000, S. 207 ff.

ders., Der Islam in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme, München 2016

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

ders., Nachbegutachtung im Anschluss an das Gutachten des Verfassers zum Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen in Hessen in Kooperation mit DITIB Landesverband Hessen e.V. nach Art. 7 Abs. 3 GG, Erlangen 2019

ders., Gutachten im Auftrag des Hessischen Kultusministeriums zum islamischen Religionsunterricht an den öffentlichen Schulen in Hessen in Kooperation mit DITIB Landesverband Hessen e.V., Erlangen 2023

Rux, Johannes, Schulrecht, 6. Aufl. München 2018

Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 9. Aufl. München 2021

Schenke, Wolf-Rüdiger, Die verwaltungsbehördliche Aufhebung nachträglich rechtswidrig gewordener Verwaltungsakte, DVBl. 1989, S. 433 ff.

Sehl, Markus, Recht neutral? Islamischer Religionsunterricht und das Grundgesetz, RuP 2012, S. 44 ff.

Seufert, Günter, Teilgutachten über das türkische Präsidium für religiöse Angelegenheiten (DIYANET ISLERI BASKANLIGI) in seiner Eigenschaft als Institution religiöser Orientierung für den DITIB-Landesverband Hessen e.V., erstellt im Auftrag des Hessischen Kultusministeriums, Berlin 2017

ders., Gutachten über das Präsidium für religiöse Angelegenheiten im Staatspräsidialamt der Republik Türkei (T.C. Cumhurbaskanligi Diyanet Isleri Baskanligi) in seiner Eigenschaft als Institution religiöser Orientierung für den DITIB-Landesverband Hessen e.V., erstellt im Auftrag des Hessischen Kultusministeriums, Berlin 2023

Spriewald, Simone, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach an deutschen Schulen, Berlin 2003

Steinberg, Rudolf, Vom Staatskirchenrecht zu einem zeitgemäßen Religionsrecht. Religion in einer multireligiösen Gesellschaft, Baden-Baden 2021

ders., Transparenz von Auslandsfinanzierungen von Religionsgemeinschaften, ZRP 2020, S. 222 ff.

Stelkens, Paul/Bonk, Heinz-Joachim/Sachs, Michael (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 10. Aufl. München 2023

Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV/2, München 2011

Strutzina, Victor, Die Prüfung von Rücknahme und Widerruf – Zum Verhältnis von § 48 (L)VwVfG und § 49 (L)(VwVfG (analog), DÖV 2017, S. 906 ff.

Tezcan, Levent/Thielmann, Jörn, Religions- und islamwissenschaftliches Gutachten über die Eigenschaft als Religionsgemeinschaft von „DITIB-Landesverband Hessen e.V.“, erstellt im Auftrag des Hessischen Kultusministeriums, Tilburg/Erlangen 2012

von Ungern-Sternberg, Antje, Islamischer Religionsunterricht und islamische Theologie – die Suche nach verfassungskonformen Lösungen, RdJB 2016, S. 30 ff.

Unruh, Peter, Religionsverfassungsrecht, 4. Aufl. Baden-Baden 2018

Vogel, Klaus, Der Finanz- und Steuerstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, 3. Aufl. 2004, § 30

Waldhoff, Christian, Neue Religionskonflikte und staatliche Neutralität. Erfordern weltanschauliche und religiöse Entwicklungen Antworten des Staates?, Gutachten D zum 68. Deutschen Juristentag, München 2010

ders., Universalität und Partikularität. Aufnahme und Pflege diplomatischer Beziehungen zwischen Deutschland und dem Hl. Stuhl als Problem zwischen Bundesstaats-, Völker- und Kirchenrecht, in: Wassilowsky (Hrsg.), Rom in Berlin, Freiburg i.Br. 2022, S. 71 ff.

Wetzlmaier, Marina/Rammerstorfer, Thomas, Die Macht des Diyanet. Das türkische Präsidium für Religionsangelegenheiten, Wien 2019

Winands, Günther, Der Schulversuch. Historische Entwicklung und geltendes Recht, Berlin 2014

Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Das Grundrecht der Religionsfreiheit bei Finanzierung und Lenkung der Religionsgemeinschaft aus dem Ausland, WD 10-3000-006/17, Berlin 2017

Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, Rechtlicher Status der DITIB, WD 10-3000-053/18, Berlin 2018

Yasar, Aysun, Die DITIP zwischen der Türkei und Deutschland, Würzburg 2012

Ziekow, Jan, Verwaltungsverfahrensgesetz, 4. Aufl. Stuttgart 2019