

21.06.2011

## Gesetzentwurf

der Fraktion der CDU,  
der Fraktion der SPD und  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

### Gesetz zur Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach (6. Schulrechtsänderungsgesetz)

#### A Problem

Religionsunterricht für die über 320 000 Schülerinnen und Schüler islamischen Glaubens in Nordrhein-Westfalen konnte als ordentliches Lehrfach im Sinne von Artikel 7 Absatz 3 Grundgesetz (GG), Artikel 14 Absatz 1 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV) und § 31 Absatz 1 Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (SchulG) bisher nicht allgemein eingeführt werden, da der Islam sich noch nicht in der erforderlichen Weise organisieren konnte und auch keine Autorität hat, die die für die Erteilung des Religionsunterrichts notwendigen inhaltlichen Grundsätze zu formulieren.

#### B Lösung

Um unabhängig von der Entwicklung der islamischen Organisationen zu Religionsgemeinschaften die Grundlagen für einen islamischen Religionsunterricht in deutscher Sprache, unter deutscher Schulaufsicht und mit in Deutschland ausgebildeten Lehrkräften schaffen zu können, wird als Übergangslösung eine gesetzliche Ermächtigungsnorm geschaffen, die es dem Ministerium für Schule und Weiterbildung erlaubt, einen solchen Unterricht allgemein einzuführen, ohne dass sämtliche im Grundgesetz und in der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen geregelten Voraussetzungen erfüllt sind.

#### C Alternativen

Keine.

Datum des Originals: 21.06.2011/Ausgegeben: 22.06.2011

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter [www.landtag.nrw.de](http://www.landtag.nrw.de)

**D Kosten**

Islamischer Religionsunterricht kann als neues Lehrfach nur schrittweise eingeführt werden. Eine flächendeckende Versorgung kann weder in der laufenden noch in der nächsten Legislaturperiode hergestellt werden, da hierfür wichtige Voraussetzungen (wie z. B. entsprechend ausgebildete Lehrkräfte) fehlen.

Mit der Einführung von islamischem Religionsunterricht entsteht zusätzlicher Differenzierungsbedarf. Grundständig ausgebildete Lehrkräfte für den islamischen Religionsunterricht werden voraussichtlich erst ab dem Jahre 2017 zur Verfügung stehen. Hiervon unberührt bleibt die Qualifizierung von Lehrkräften im Rahmen von Qualifikationsmaßnahmen, die durch Mittel des Einzelplans 05 (Ministerium für Schule und Weiterbildung) gedeckt werden können.

**E Zuständigkeiten**

Zuständig ist das Ministerium für Schule und Weiterbildung. Beteiligt sind die Staatskanzlei, das Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung sowie das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales.

**F Konnexitätsprinzip**

Aufgaben und Kostenbelastung der kommunalen Schulträger bleiben unverändert, da der Religionsunterricht gem. Artikel 14 Absatz 1 LV und § 31 Absatz 1 SchulG ordentliches Lehrfach an allen Schulen in Nordrhein-Westfalen ist.

**G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte**

Private Haushalte sind ebenso wie private und öffentliche Unternehmen nicht betroffen.

**H Befristung**

Dem Befristungserfordernis wird durch die Berichtspflicht zum 31. Dezember 2018 Rechnung getragen.

## **Gesetz zur Einführung von islamischem Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach (6. Schulrechtsänderungsgesetz)**

### **Artikel 1**

Das Schulgesetz NRW vom 15. Februar 2005 (GV. NRW. S. 102), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 2011 (GV. NRW. S. 205), wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach § 132 eingefügt:

„132 a Übergangsvorschrift zur Einführung von islamischem Religionsunterricht“

2. Nach § 132 wird folgender § 132 a eingefügt:

„§ 132 a

Übergangsvorschrift zur Einführung von islamischem Religionsunterricht

(1) Besteht auf Grund der Zahl der in Betracht kommenden Schülerinnen und Schüler Bedarf, islamischen Religionsunterricht im Sinne von § 31 einzuführen, aber noch keine entsprechende Religionsgemeinschaft im Sinne von Artikel 14 und 19 Landesverfassung und Artikel 7 Absatz 3 Grundgesetz, kann das Ministerium übergangsweise bei der Einführung und Durchführung mit einer islamischen Organisation zusammenarbeiten, die Aufgaben wahrnimmt, die für die religiöse Identität ihrer Mitglieder wesentlich sind. Die Organisation muss eigenständig und unabhängig sein und die Gewähr dafür bieten,

1. dem Land bei der Veranstaltung des Religionsunterrichts auf absehbare Zeit als Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen,
2. die in Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz umschriebenen Verfassungsprinzipien, die dem staatlichen Schutz anvertrauten Grundrechte der Schülerinnen und Schüler sowie die Grundprinzipien des freiheitlichen Religions- und Staatskirchenrechts des Grundgesetzes zu achten.

Vertreten mehrere Organisationen das gleiche oder ein verwandtes Bekenntnis, soll das Ministerium eine Zusammenarbeit mit ihnen gemeinsam anstreben.

(2) Wenn islamischer Religionsunterricht nach Absatz 1 in einer Ausbildungs- und Prüfungsordnung vorgesehen und an einer Schule eingerichtet ist, nehmen die Schülerinnen und Schüler daran teil, deren Eltern bei der Schulanmeldung schriftlich erklärt haben, dass ihr Kind muslimisch ist und an dem islamischen Religionsunterricht nach Absatz 1 teilnehmen soll.

(3) Eine Schülerin oder ein Schüler ist von der Teilnahme an dem islamischen Religionsunterricht nach Absatz 1 auf Grund der Erklärung der Eltern oder – bei Religionsmündigkeit – auf Grund eigener Erklärung befreit. Die Erklärung ist der Schule schriftlich zu übermitteln.

(4) Das Ministerium bildet einen Beirat, der die Anliegen und die Interessen der islamischen Glaubensgemeinschaften bei der Einführung und der Durchführung des islamischen Religionsunterrichts nach Absatz 1 als ordentliches Unterrichtsfach vertritt. Der Beirat ist an der Erstellung der Unterrichtsvorgaben und der Auswahl der Lernmittel zu beteiligen; das Einverständnis kann nur aus religiösen Gründen verweigert werden. Seine Mitwirkung bei der Beauftragung von Lehrerinnen und Lehrern erstreckt sich ebenfalls allein

auf die Prüfung, ob aus religiösen Erwägungen Einwände gegen die ausgewählte Person bestehen.

(5) Der Beirat setzt sich wie folgt zusammen:

1. vier theologisch, religionspädagogisch oder islamwissenschaftlich qualifizierte Vertreterinnen und Vertreter der organisierten Muslime, die von den islamischen Organisationen in Nordrhein-Westfalen oder von deren Zusammenschluss bestimmt werden,
2. vier weitere Vertreterinnen und Vertreter, und zwar jeweils zwei theologisch, religionspädagogisch oder islamwissenschaftlich qualifizierte muslimische Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens und zwei muslimische Religionsgelehrte, die vom Ministerium im Einvernehmen mit den islamischen Organisationen in Nordrhein-Westfalen oder deren Zusammenschluss bestimmt werden.

Er wählt aus seiner Mitte eine Vorsitzende oder einen Vorsitzenden.

(6) Die Amtszeit der Mitglieder beträgt drei Jahre. Ihre Tätigkeit erfolgt ehrenamtlich. Reisekosten werden in Anwendung der landesrechtlichen Bestimmungen erstattet. Sie erhalten außerdem eine vom Ministerium festzusetzende Aufwandsentschädigung.

(7) Der Beirat gibt sich eine Geschäftsordnung. Für Beschlüsse ist die Mehrheit der Mitglieder erforderlich. Die Geschäftsführung übernimmt eine vom Ministerium im Benehmen mit dem Beirat benannte Person.“

## **Artikel 2**

### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. August 2012 in Kraft. Die Landesregierung überprüft unter Einbeziehung der islamischen Organisationen die Auswirkungen dieses Gesetzes und berichtet dem Landtag darüber bis zum 31. Dezember 2018.

## Begründung

### A Allgemeiner Teil

Die religiöse Lage Nordrhein-Westfalens hat sich durch die Einwanderung verändert und ist vielfältiger geworden. Während christliche und jüdische Migrantinnen und Migranten auf die integrierenden Strukturen der vorhandenen Kirchen und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen treffen, gibt es diese für Angehörige anderer Religionen oft noch nicht. Dies gilt insbesondere für die größte Gruppe, die Muslime. Der Islam ist in der Regel nicht so verfasst wie die christlichen Kirchen oder die jüdische Gemeinschaft.

Viele Muslime haben in den letzten Jahren die Notwendigkeit erkannt, sich in Vereinen und Verbänden zu organisieren. Die überregional tätigen islamischen Organisationen vertreten jedoch immer noch nur eine Minderheit der Menschen islamischen Glaubens und sind überwiegend nach den Herkunftsländern organisiert.

Eine Religionsgemeinschaft im verfassungsrechtlichen Sinne hat sich bis heute nicht gebildet (siehe auch die von der Deutschen Islam Konferenz am 13. März 2008 verabschiedete Empfehlung „Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen eines islamischen Religionsunterrichts“).

Wegen der besonderen Bedeutung des Religionsunterrichts für die Religionsfreiheit der Schülerinnen und Schüler und ihrer Eltern soll dessen Einführung bei einem festgestellten Bedarf nicht daran scheitern, dass die Qualifikation einer Organisation als Religionsgemeinschaft noch nicht feststeht. Um den Anforderungen der jungen Generation der Muslime in Deutschland zu genügen, müssen Wege und Möglichkeiten gesucht werden, die islamischen Religionsunterricht ermöglichen, obwohl hierfür noch nicht alle staatskirchenrechtlichen Voraussetzungen vorliegen. Der Gesetzentwurf folgt deswegen der Empfehlung der Deutschen Islam Konferenz vom 13. März 2008 und schafft die für eine Übergangslösung erforderliche gesetzliche Grundlage. Die Kultusministerkonferenz hat mit Beschluss vom 15. Mai 2008 die Vorschläge der Deutschen Islam Konferenz grundsätzlich begrüßt und den Ländern empfohlen, die aufgezeigten Rahmenbedingungen bei der Entscheidung über die Einführung von islamischem Religionsunterricht zu berücksichtigen.

### B Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (§ 132 a SchulG)

Zu Absatz 1

Satz 1

Organisationen, die auch die religiösen Interessen ihrer Mitglieder vertreten, können die Mitwirkungsrechte nach Artikel 14 Absatz 1 LV auch dann wahrnehmen, wenn ihre Qualifikation als Religionsgemeinschaft noch nicht feststeht. Anderenfalls könnten für die vielen muslimischen Schülerinnen und Schüler die unverzichtbaren Voraussetzungen für die Einführung eines Religionsunterrichts gemäß § 31 SchulG auf absehbare Zeit nicht geschaffen werden. Dies gilt insbesondere für die Erarbeitung der Richtlinien und Lehrpläne und die Ausbildung und Fortbildung der Lehrerinnen und Lehrer.

An die Organisationen, mit denen bei der Einführung und Durchführung des Religionsunterrichts kooperiert wird, können nicht alle formellen und inhaltlichen Anforderungen gestellt werden, die nach der Rechtsprechung von Religionsgemeinschaften verlangt werden. Sie müssen allerdings fähig sein, in Lerninhalte umsetzbare Glaubensinhalte benennen zu kön-

nen. Außerdem muss erwartet werden, dass innerhalb einer absehbaren Frist alle Merkmale einer Religionsgemeinschaft erfüllt werden.

Bei einem Religionsunterricht nach § 31 SchulG handelt es sich um ein ordentliches Lehrfach. Der Religionsunterricht ist danach eine staatliche und keine kirchliche Angelegenheit. Er wird auf der Grundlage von staatlichen Unterrichtsvorgaben durch Lehrkräfte des Landes in deutscher Sprache erteilt und unterliegt der staatlichen Schulaufsicht. Dies ist beim islamischen Religionsunterricht nicht anders.

Die Zusammenarbeit des Ministeriums mit den genannten Organisationen bezieht sich insbesondere auf die Erstellung von Unterrichtsvorgaben (Richtlinien, Rahmenvorgaben, Lehrpläne), die Zulassung von Lernmitteln und die Bestimmung der Lehrkräfte. Bei Konflikten ist ein möglichst schonender Ausgleich zwischen einzelnen religiösen Grundsätzen und den staatlichen Erziehungszielen zu finden. Hierzu ist – solange die Qualifikation einer Organisation als Religionsgemeinschaft noch nicht feststeht – eine Übergangsregelung zu treffen.

#### Satz 2

Unverzichtbare Voraussetzungen für die Kooperation sind über Satz 1 hinaus die Achtung der im Grundgesetz und in der Landesverfassung genannten Prinzipien, klare Regelungen über die Vertretung gegenüber dem Land und die begründete Vermutung, dass die Organisation dem Land als Partner auf absehbare Zeit erhalten bleibt. Auf Letzteres kann angesichts des Aufwands für die Einführung von Religionsunterricht nicht verzichtet werden.

Weitere Voraussetzung dafür, dass eine Organisation Partner des Landes bei der Einführung von islamischem Religionsunterricht sein kann, ist ihre Eigenständigkeit und Unabhängigkeit. Dies ist Ausdruck der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates, die Glauben und Bekenntnis in einem staatsfreien Raum verortet.

#### Satz 3

Diese Bestimmung setzt voraus, dass mehrere Organisationen Ansprechpartner des Ministeriums für einen einheitlichen Religionsunterricht sein können; siehe hierzu die Regelungen in Absatz 5 zur Bildung eines Beirats mit Vertreterinnen und Vertretern der organisierten Muslime und der nicht organisierten Muslime.

#### Zu Absatz 2

Da Religionsunterricht – vorbehaltlich der grundgesetzlich garantierten Abmeldemöglichkeit – für die bekenntnisangehörigen Schülerinnen und Schüler ordentliches Lehrfach und damit Pflichtfach ist, bedarf es insoweit eindeutiger Regelungen. Ansonsten könnte die Schule nicht feststellen, für welche Schülerinnen und Schüler sein Besuch verbindlich ist (BVerwGE 123, 71). Dem kommt beim islamischen Religionsunterricht besondere Bedeutung zu, da eine Institution wie eine Kirche dem Islam fremd ist und da nach der vom Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen am 30.03.2011 dem Landtag vorgelegten Studie „Muslimisches Leben in Nordrhein-Westfalen“ (Seite 83) sich nur ein geringer Teil der in Nordrhein-Westfalen lebenden Muslime durch Verbände vertreten fühlt. 4,4 % der befragten Muslime fühlen sich durch den Zentralrat der Muslime (ZMD), 3,4 % durch den Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland (IRD), 23,0 % durch die Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion (DITIB) und 8,8 % durch den Verband der Islamischen Kulturzentren (VIKZ) vertreten.

Auch wenn die Religionsgemeinschaften frei sind, „ein ihrem Selbstverständnis entsprechendes, von der förmlichen Vereinsmitgliedschaft unabhängiges Kriterium für die Zugehörigkeit zu ihnen vorzusehen“ (BVerwGE 123, 72), kann der Staat Regeln über die mitglied-

schaftliche Zurechnung nur akzeptieren, wenn niemand „einseitig und ohne Rücksicht auf (seinen) Willen“ als Mitglied einer Religionsgemeinschaft in Anspruch genommen wird. Diese Voraussetzung ist bei der Übergangslösung für islamischen Religionsunterricht erfüllt, wenn bei der Anmeldung zur Schule von den Eltern schriftlich erklärt wurde, dass ihr Kind muslimisch ist und dass sie möchten, dass es an dem Religionsunterricht nach Absatz 1 teilnimmt. Muslimische Eltern, die nicht wünschen, dass ihr Kind an dem Religionsunterricht nach Absatz 1 teilnimmt, sind also nicht gezwungen eine besondere Abmeldeerklärung abzugeben.

Islamischer Religionsunterricht wird als ordentliches Lehrfach schrittweise eingeführt, und zwar nur soweit das Fach in der jeweiligen Ausbildungs- und Prüfungsordnung gemäß § 52 Absatz 1 Satz 2 Nr. 5 vorgesehen und an der einzelnen Schule eingerichtet ist.

#### Zu Absatz 3

Die Befreiung vom islamischen Religionsunterricht nach Absatz 1 setzt – wie die Befreiung von einem anderen Religionsunterricht - eine persönliche Erklärung der Eltern oder nach Erreichen der Religionsmündigkeit mit der Vollendung des 14. Lebensjahres der Schülerin oder des Schülers voraus.

Von welchem Alter an Schülerinnen und Schüler das Recht haben, selbst über die Teilnahme zu entscheiden, bestimmt sich nach § 5 des Gesetzes über die religiöse Kindererziehung.

#### Zu Absatz 4

Verfassungsrechtlich ist es nicht zulässig, Religionsunterricht ohne die Mitwirkung der betreffenden Religionsgemeinschaft allgemein einzuführen. Im Zusammenhang mit der Einführung von islamischem Religionsunterricht gibt es seit Jahren Auseinandersetzungen darüber, ob die bestehenden islamischen Organisationen alle Merkmale einer Religionsgemeinschaft erfüllen. Auch das Bundesverwaltungsgericht sah sich in seiner wegweisenden Entscheidung vom 23.02.2005 nicht in der Lage, auf der Grundlage der von dem Oberverwaltungsgericht Münster als Vorinstanz getroffenen tatsächlichen Feststellungen zu überprüfen, ob die beiden klagenden Verbände die an eine Religionsgemeinschaft zu stellenden Anforderungen erfüllen. Daneben gibt es ein Repräsentationsproblem: Ein großer Teil der in Nordrhein-Westfalen lebenden Muslime fühlt sich nach den vorliegenden Studien über das muslimische Leben in Deutschland durch die islamischen Verbände, die keine Mitgliederlisten führen, nicht repräsentiert.

Eine mit dem Beiratsmodell angestrebte möglichst umfassende Einbeziehung der Muslime kann allerdings derzeit in Nordrhein-Westfalen nur über den Zusammenschluss der islamischen Verbände, den Koordinationsrat der Muslime (KRM), erreicht werden. Bei den in ihm zusammengeschlossenen Verbänden (IRD, ZMD, DITIB und VIKZ) handelt es sich um die größten Vereinigungen des organisierten Islams in Nordrhein-Westfalen. Sie sehen sich selbst als Religionsgemeinschaften an.

Die Beteiligungsrechte des Beirats beziehen sich allein auf die sich aus dem Schulgesetz ergebenden Rechte von Religionsgemeinschaften bei der Einführung und der Durchführung von Religionsunterricht. Besonderer Übergangsregelungen für den islamischen Religionsunterricht bedarf es insoweit nicht.

Die von den islamischen Organisationen oder von deren Zusammenschluss für den Beirat benannten Vertreterinnen und Vertreter müssen die Gewähr für die Achtung der im Grundgesetz und in der Landesverfassung genannten Prinzipien bieten (vgl. § 132 a Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 SchulG – neu -).

Zu Absatz 5

Dem vom Ministerium zu berufenden Beirat gehören jeweils vier Vertreterinnen und Vertreter des organisierten Islams und der nicht organisierten Muslime an. Die Einbeziehung der nicht organisierten Muslime soll die Repräsentanz des Beirats erhöhen und dazu beitragen, dass der Beirat für die bei den Muslimen in Nordrhein-Westfalen vorherrschende Pluralität offen bleibt.

Die Einvernehmensregelung bei der Bestellung der Mitglieder des Beirats trägt dem Selbstbestimmungsrecht der Muslime und der besonderen Bedeutung des organisierten Islams Rechnung.

Der Beirat hat klar umrissene Beteiligungsrechte bei der Einführung von islamischem Religionsunterricht. Die Vertreterinnen und Vertreter des organisierten Islams und die muslimischen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens müssen deswegen theologisch, religionspädagogisch oder islamwissenschaftlich qualifiziert sein. Durch die Einbeziehung von muslimischen Religionsgelehrten in den Beirat soll der theologische Sachverstand sichergestellt werden.

Die Zahl von acht Mitgliedern stellt einerseits eine möglichst breite Repräsentativität sicher, andererseits bleibt die Arbeitsfähigkeit gewahrt.

Die Regelung, dass der Vorsitz bei einem Mitglied des Beirats liegt, trägt dem Selbstbestimmungsrecht der Muslime Rechnung.

Zu den Absätzen 6 und 7

Durch diese Regelungen wird die Arbeitsfähigkeit des Beirats sichergestellt. Zugleich wird gewährleistet, dass Beschlüsse nur gefasst werden können, wenn zumindest ein Mitglied der Gruppe der organisierten Muslime oder ein Mitglied aus der Gruppe der nicht organisierten Muslime auch zustimmt. Eine erneute Berufung eines Mitglieds nach Ablauf der Amtszeit ist möglich. Beratung und Beschlussfassung erfolgen in deutscher Sprache.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Dem Befristungserfordernis wird durch die Berichtspflicht zum 31.12.2018 Rechnung getragen.

Karl-Josef Laumann  
Armin Laschet  
Klaus Kaiser  
Michael-Ezzo Solf

Norbert Römer  
Britta Altenkamp  
Sören Link  
Bernhard von Grünberg

Reiner Priggen  
Sigrid Beer  
Arif Ünal

und Fraktion

und Fraktion

und Fraktion