

Perspektiven und Probleme der Kooperationsmodelle zwischen Staat und Muslimen in Deutschland

Hans Hofmann

Als die Deutsche Islam Konferenz im Jahr 2006 vom damaligen Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble ins Leben gerufen wurde, gingen alle Beteiligten davon aus, dass dieses Dialogforum schon bald zu sichtbaren Fortschritten im Verhältnis zwischen den Dialogpartnern führen würde. Angestrebt war, dass sich jedenfalls mittel- bis langfristig ein ähnliches Kooperationsmodell etablieren könnte, wie es das Grundgesetz für das Verhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaften vorsieht und mit den christlichen Kirchen und auch der jüdischen Gemeinschaft in langjähriger Staatspraxis bewährt hat.

Lassen Sie mich zunächst die rechtlichen Voraussetzungen benennen, die nach dem Grundgesetz für eine solche Kooperation erfüllt sein müssen, bevor wir uns in der anschließenden Diskussion einer gemeinsamen Analyse und Bilanz zum Stand der Zusammenarbeit zuwenden.

1. Die rechtliche Organisation islamischer Glaubensgemeinschaften.

Das deutsche Religionsverfassungsrecht sieht u.a. im Bereich der Bildung (z.B. zum Religionsunterricht an öffentlichen Schulen) und der Militär- und Anstaltsseelsorge die Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften vor (vgl. Art. 7 Abs. 3 GG, Art. 140 GG i.V.m. Art. 137, 141 Weimarer Reichsverfassung (WRV)). Auch außerhalb dieser verfassungsrechtlich vorgegebenen Kooperation gibt es eine lange Tradition eines Zusammenwirkens zwischen dem Staat und Religionsgemeinschaften etwa im Bereich der Wohlfahrtspflege, die ganz wesentlich ja auch von kirchlichen Trägern erbracht wird. Hier geht es aber nicht um eine „res mixta“ zwischen Staat und Kirche, so dass sich die im Zusammenhang mit der Vermittlung religiöser Inhalte aufwerfenden Fragen dort weniger stellen. Allerdings ist auch dabei die staatliche Neutralität zu wahren und insofern eine grundsätzliche Gleichbehandlung aller auch religiösen Träger der freien Wohlfahrtspflege gefordert.

Die verfassungsrechtlich vorausgesetzte Zusammenarbeit in den Bereichen Bildung und Seelsorge erfordert hingegen auf Seiten der Glaubensgemeinschaften eine bestimmte Organisationsform, um die verfassungsrechtlichen Merkmale einer Religionsgemeinschaft zu erfüllen und so auch als legitimierter Ansprechpartner des Staates in religiösen Angelegenheiten auftreten zu können. Denn der Staat darf ja nicht selbst religiöse Inhalte vermitteln oder gar hierüber bestimmen, sondern ist auf eine Zusammenarbeit mit Religionsgemeinschaften angewiesen, die diese Inhalte in eigener Verantwortung festlegen: „*Unbeschadet des staatlichen Aufsichtsrechts wird der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Religionsgemeinschaften erteilt*“ (Artikel 7 Abs. 3 GG).

2. "Staatlich anerkannte" Religionsgemeinschaften sieht das GG nicht vor

In Deutschland muss - das betonen wir gerade auch im internationalen Kontext - eine Vereinigung nicht erst als Religionsgemeinschaft staatlich anerkannt werden. Es gibt weder eine Anmeldepflicht noch ein staatliches Anerkennungsverfahren und damit auch keine Unterscheidung zwischen "staatlich-erkannten" und anderen Religionsgemeinschaften. Die Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen ist vielmehr eine Rechtsfrage, die von den zuständigen Behörden und ggf. Gerichten im jeweiligen Regelungskontext zu prüfen ist. Erst die unter bestimmten (noch engeren) Voraussetzungen mögliche Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 5 WRV erfolgt in einem gesonderten Verfahren.

3. Forderung nach Anerkennung „des Islam“ als Religionsgemeinschaft verfehlt

Der Islam ist - das möchte ich auch an dieser Stelle ausdrücklich betonen - mit seinen unterschiedlichen Ausprägungen und Glaubensrichtungen zweifelsfrei eine der großen Weltreligionen. Es kann also auch verfassungsrechtlich nicht um die Frage eine Anerkennung oder Nichtanerkennung „des Islam“ als Religion gehen, sondern vielmehr nur um die rechtliche Einordnung von Vereinigungen, die als möglicher Kooperationspartner des Staates in dem im Grundgesetz geregelten Verhältnis zwischen Staat und Religionsgemeinschaften handeln können.

Bezogen auf den Islam ist nach deutschem Verfassungsverständnis damit die Gesamtheit der Muslime auf der Erde („*Umma*“) im Rechtssinne ebenso wenig eine Religions-

gemeinschaft wie etwa „*die Christenheit*“. Dies wird leider bei der öffentlichen Diskussion und auch in einer nur auf griffige Schlagzeilen fokussierten Berichterstattung immer wieder übersehen oder bewusst falsch ausgedrückt. Es geht nicht um eine Anerkennung oder Gleichstellung „*des Islam*“ in Deutschland. Verräterisch ist bei diesen Forderungen übrigens auch immer, das nicht gesagt wird, womit denn „*der Islam*“ gleichgestellt werden soll. Nennt man nämlich als Bezugsobjekt dieser Gleichstellung die christlichen Kirchen, wird zumindest für den aufmerksamen Leser klar, dass hier Äpfel mit Birnen verglichen werden.

Es kommt vielmehr darauf an, ob die in Deutschland bestehenden Personenvereinigungen bzw. Verbände als Religionsgemeinschaften im Sinne der einschlägigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen anzusehen sind oder nicht.

4. „Anerkennung“ islamischer Verbände als Religionsgemeinschaften

Muslimisches Leben in Deutschland findet - wie Sie alle wissen - in unterschiedlichen Glaubensausrichtungen und zumeist in der Rechtsform eingetragener Vereine organisierter Verbände statt. Den islamischen Verbänden in Deutschland ist ihre „Anerkennung“ als Religionsgemeinschaften aber ein zentrales Anliegen, erst recht, seit es mit der Verleihung des Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts an die Ahmadiyya-Gemeinden in Hessen und Hamburg erste Beispiele dafür gibt, dass auch islamische Gemeinschaften zumindest nach Einschätzung der hierfür zuständigen Länder die rechtlichen Kriterien dieser Organisationsform erfüllen können

Die in Deutschland bestehenden islamischen Organisationen sind allerdings sehr vielfältig und lassen in vielen Fällen noch daran zweifeln, ob sie den rechtlichen Anforderungen an eine Religionsgemeinschaft genügen. Auch innerhalb der „muslimischen Community“ sind die islamischen Verbände keineswegs unumstritten. Es gibt eine nicht zu vernachlässigende Anzahl von Menschen muslimischen Glaubens, die sich von diesen Verbänden nicht repräsentiert fühlen. Da gibt es zum einen eine Gruppe, die sich als sog. säkulare Muslime bezeichnen, aber auch praktizierende liberale Muslime, die sich von der sehr konservativen und um Teil auch dezidiert politischen Ausrichtung der Verbände distanzieren. Angehörige auch dieser Gruppen von Muslimen in den Dialog einzubeziehen, war ein besonderes Anliegen von Wolfgang Schäuble. Die Einbeziehung dieser Einzelpersönlichkeiten hat anfangs zu heftigen Diskussionen zwischen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der muslimischen Seite geführt und prägt zum Teil

auch heute noch das publizistische Meinungsbild. Hinzu kam dann die politische Entwicklung in der Türkei mit ihren Folgen für eine Zusammenarbeit mit der DITIB, aber auch anderen türkisch geprägten Verbänden, die sich als eine weitere und leider bis heute noch andauernde Belastung erwiesen hat. Dies nur als eine Randbemerkung und vielleicht Erklärung für die Schwierigkeiten, die bei dem Dialogprozess nach wie vor auftreten.

Die Zusammensetzung der Deutschen Islam Konferenz war und ist eines der umstrittensten Themen. Ich möchte zur Vermeidung von Missverständnissen an dieser Stelle besonders betonen, dass das BMI mit der Berufung der bisherigen Teilnehmer der DIK nicht den Anspruch erhob und erhebt und auch nicht befugt ist, eine Repräsentanz des Islam in Deutschland zu schaffen. Das ist auch immer so durch das BMI kommuniziert worden. Dennoch kann nicht bestritten werden, dass es eine Signalwirkung hat, mit wem die Bundesregierung spricht, wenn sie mit Muslimen in Deutschland in den Dialog tritt.

Dass sich die Teilnahme an der DIK in erster Linie aus den zu behandelnden Themen ergab, insbesondere was den Kreis der Teilnehmer jenseits der islamischen Dachverbände betraf, ist in der Öffentlichkeit oftmals übersehen worden. Ich halte es nach wie vor für richtig, ein weiteres Spektrum der islamischen Zivilgesellschaft - also auch Organisationen von Muslimen, die nicht primär religiöse Zwecke verfolgen, kleinere Initiativen und Wissenschaftler - in den Dialog einzubeziehen, gerade weil die DIK keine Repräsentanz der Muslime in Deutschland in einem rein religionsgemeinschaftlichen Sinne darstellt und darstellen soll. Als Dialogforum ist sie auch kein Gremium, in dem zum Beispiel über die Frage entschieden wird, welche Organisationen die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer Religionsgemeinschaft erfüllen. Diese Kompetenz fällt ihr als Dialogplattform nicht zu.

Die Beurteilung, ob eine Organisation als Religionsgemeinschaft zu qualifizieren ist, fällt zudem jedenfalls im Kontext von Schule und Hochschule sowie im allgemeinen Staatskirchenrecht - wie schon vorhin angeklungen - in die Zuständigkeit der Länder. Der Bund wäre nur z.B. bei der Einrichtung einer islamischen Militärseelsorge oder einer Vereinbarung über eine entsprechende Seelsorge für die Bundespolizei zuständig. Die Möglichkeiten zur Organisation einer Militärseelsorge sind im Verteidigungsministerium

in Abstimmung mit dem BMI geprüft und auch in der Deutschen Islam Konferenz erörtert worden. Nach meiner Kenntnis hat es seither jedoch keine weitere Entwicklung in Richtung auf eine institutionalisierte Form einer Militärseelsorge gegeben, wie sie jüngst durch die Berufung eines Bundesmilitärrabbiners erfolgt ist. Vielmehr werden erst einmal die praktischen Erfahrungen mit einer bundeswehrinternen Ansprechstelle für muslimische Soldatinnen und Soldaten ausgewertet und ein Bedarf nach einer weitergehenden religiösen Betreuung ermittelt.

In den Ländern stehen naturgemäß der Religionsunterricht und die Aus- und Fortbildung von Religionslehrern im Vordergrund. Das vor allem in NRW praktizierte Beiratsmodell an den Universitäten und Lehrinstituten ist aus meiner Sicht eine pragmatische Lösung und das erst jüngst an der Universität Osnabrück etablierte Islamkolleg ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zur Ausbildung von Personal für einen bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterricht in Deutschland. Wir müssen uns allerdings vergegenwärtigen, dass mit diesen Modellen noch nicht alle rechtlichen Voraussetzungen für eine auch auf andere Bereiche übertragbare Kooperation erfüllt sind.

Was sind die rechtlichen Rahmenbedingungen der Organisation religiöser Gemeinschaften und praktischen Erfordernisse aus staatlicher Sicht?

5. Rechtliche Voraussetzungen für die Einordnung einer religiösen Gemeinschaft als Religionsgemeinschaft

Der Begriff der Religionsgemeinschaft, wie er in Art. 7 Abs. 3 GG und Art. 137 WRV (in der WRV als „Religionsgesellschaft“ bezeichnet), verwendet wird, ist ein verfassungsrechtlicher Begriff, unter den nicht jede Form religiöser Vereinigung fällt. Religionsgemeinschaft ist nach der bekannten Anschütz'schen Definition vielmehr ein Verband, der die Angehörigen eines oder mehrerer verwandter Glaubensbekenntnisse zu allseitiger Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben zusammenfasst (vgl. BVerwGE 123, 49, 54).

Der Verfassungsbegriff der Religionsgemeinschaft ist danach durch vier Merkmale geprägt.

- 1.) Eine Religionsgemeinschaft umfasst – mit Besonderheiten für Dachverbandsorganisationen – *natürliche Personen*.
- 2.) Ein Minimum an *organisatorischer Struktur* gehört zum Wesen jeder Gemeinschaft.
- 3.) Eine Religionsgemeinschaft dient der *Pflege eines gemeinsamen religiösen Bekenntnisses*. Andere Zwecke dürfen nur Nebenzwecke sein.
- 4.) Sie widmet sich der *umfassenden* Erfüllung der durch das religiöse Bekenntnis gestellten Aufgaben, nicht lediglich Teilaspekten des religiösen Lebens (insofern abzugrenzen von sog. religiösen Vereinen, vgl. die Unterscheidung in Art. 138 Abs. 2 WRV).

Gerade bei der Kooperation im Zusammenhang mit dem Religionsunterricht an öffentlichen Schulen und bei der Hochschullehre, aber auch bei der Militär- und Anstaltsseelsorge, ist zudem die Rechtstreue der kooperierenden Religionsgemeinschaft eine unabdingbare Voraussetzung für ein Zusammenwirken zwischen dem Staat und Religionsgemeinschaften. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese von Bundesverfassungsgericht für die Verleihung des Körperschaftsstatus entwickelte Bedingung zu Recht auch auf die Zusammenarbeit beim Religionsunterricht übertragen. Zwar erfordert diese Form der Kooperation ebenso wenig wie die Militär- und Anstaltsseelsorge den Körperschaftsstatus, aber es ist doch selbstverständlich, dass der Staat auch in diesen Bereichen nur mit solchen Gemeinschaften zusammenwirken kann, die das geltende Recht beachten und Gewähr dafür bieten, dass ihr künftiges Verhalten die fundamentalen Prinzipien der deutschen Verfassung und die Grundrechte Dritter nicht gefährdet (vgl. BVerfGE 102, 370, 394 ff.).

Von den zuvor genannten Kriterien ist die Unterscheidung zwischen Religionsgemeinschaften und religiösen Vereinen für die Staatspraxis gerade im Hinblick auf die gegenwärtig existierenden islamischen Vereinigungen in Deutschland ein ganz wichtiges Unterscheidungsmerkmal: Verstehen sie sich - und handeln entsprechend - als Religionsgemeinschaft oder z.B. als politische Interessenvertretung eines ausländischen Staates?

Gestatten Sie mir eine weitere Anmerkung: Bei der Definition von Religionsgemeinschaften geht es im Kern um den Zusammenschluss natürlicher Personen.

Nur wenn für den Staat aus der mitgliedschaftlichen Struktur der fraglichen Religionsgemeinschaft erkennbar wird, wer zu ihr gehört und wer nicht, kann auch die Neutralität in religiösen Fragen und die negative Glaubensfreiheit anderer hinreichend gewahrt werden.

Die großen islamischen Verbände sind - wie wir wissen - Dachverbände, die hunderte von selbstständigen Moscheevereinen zusammenfassen oder deren Mitglieder wiederum Dachorganisationen sind.

Nach der Rechtsprechung kann zwar auch ein Dachverband selbst Religionsgemeinschaft sein. Dann muss die Gemeinschaft aber durch ein organisatorisches Band zusammengehalten werden, das vom Dachverband an der Spitze bis hinunter zum einfachen Gemeindemitglied reicht. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu im Dezember 2018 festgestellt: „Die Eigenschaft eines Dachverbandes als Religionsgemeinschaft im Sinne von Art. 7 Abs. 3 Satz 2, Art. 140 GG i.V.m. Art. 136 ff. WRV setzt unter anderem voraus, dass er Aussagen in Fragen der Glaubensinhalte und der sich daraus ergebenden Verhaltensanforderungen sowie des religiösen Kults trifft, die Autorität genießen. Strikte Verbindlichkeit der Aussagen ist nicht erforderlich“.

Dies sind die rechtlichen Voraussetzungen, die jede Religionsgemeinschaft erfüllen muss, um als Kooperationspartner des Staates etwa bei der Erteilung von Religionsunterricht oder der Militärseelsorge auftreten zu können.

Aus staatspraktischer Sicht möchte ich noch ergänzen, dass der Staat natürlich kein Interesse daran haben kann, dass diese Voraussetzungen nur auf dem Papier erfüllt sind oder quasi durch eine Art „Legaldefinition“ wie im Beispiel der in Hamburg und Bremen geschlossenen Verträge durch eine entsprechende Bezeichnung im Vertrag („*nachstehend als Religionsgemeinschaften bezeichnet*“) als solche deklariert werden.

Bei der Festlegung religiöser Inhalte z.B. im Zusammenhang mit der Erteilung von Religionsunterricht und vor allem auch bei der Hochschullehre kommt es aus meiner Sicht zudem entscheidend darauf an, dass – wie es auch das Bundesverwaltungsgericht gefordert hat - auf Seiten der betreffenden Gemeinschaft eine entsprechende theologische Kompetenz und Autorität vorhanden ist. Die Gestaltung der Lehrpläne und die Auswahl

der Lehrbücher für den katholischen Religionsunterricht erfolgt schließlich - wenn ich mir diesen Vergleich erlauben darf - auch nicht durch das Zentralkomitee der deutschen Katholiken.

6. Perspektiven

Ausgehend vom Angebotscharakter des Staatskirchenrechts an Religionsgemeinschaften erscheint es aus meiner Sicht zumutbar und integrationspolitisch zielführend, dass sich Gemeinschaften, die im rechtlichen Sinne als Religionsgemeinschaften behandelt werden möchten oder gar den Körperschaftsstatus anstreben, die tatsächlichen Voraussetzungen schaffen, um das staatliche Angebot, das durch diese Organisationsformen gemacht wird, anzunehmen. Auch kommt es durch dieses Verlangen nicht zu einem Konflikt mit dem Gebot der staatlichen Neutralität in religiösen Fragen:

Durch die rechtlichen Anforderungen einer Religionsgemeinschaft oder die Verleihungsvoraussetzungen für den Körperschaftsstatus wird muslimischen Vereinigungen nicht vorgeschrieben, wie sie sich zu organisieren haben. Es wird lediglich festgelegt, welche tatsächlichen, säkular begründeten Strukturen und Bedingungen notwendig sind, um in den Genuss der mit der Stellung als Religionsgemeinschaft oder dem Körperschaftsstatus verbundenen Vorrechte zu kommen. Insofern befinden sich muslimische Gemeinschaften in einer wie ich es juristisch ausdrücken möchte „zumutbaren Bringschuld der Selbstorganisation“.

Der Staat kann auf das von unserem freiheitlichen Religionsverfassungsrecht zur Verfügung gestellte Instrumentarium hinweisen und die Bereitschaft zur Kooperation mit muslimischen Organisationen erklären. Sie kann diesen nicht die Aufgabe einer Selbstorganisation als Religionsgemeinschaft abnehmen.