

**Titel:**

**Popularklage, Islamischer Unterricht, Ethikunterricht, Grundrechte, Verfassungsgerichtshof, Gleichbehandlungsgrundsatz, Verfahrenseinstellung**

**Leitsatz:**

**Einstellung eines Popularklageverfahrens gegen seit 1. August 2021 geltende Regelungen in Art. 47 Abs. 1 und 3 BayEUG und § 27 BaySchO (Einführung des Islamischen Unterrichts) nach Antragsrücknahme.**

**Schlagworte:**

Popularklage, Islamischer Unterricht, Ethikunterricht, Grundrechte, Verfassungsgerichtshof, Gleichbehandlungsgrundsatz, Verfahrenseinstellung

**Tenor**

Das Verfahren wird eingestellt.

**Entscheidungsgründe**

I.

1

Die später zurückgenommene Popularklage richtete sich gegen

- das Gesetz zur Änderung des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen vom 23. Juli 2021 (GVBI S. 432; im Folgenden: Änderungsgesetz), durch welches mit Wirkung zum 1. August 2021 (§ 2 des Änderungsgesetzes) durch eine Neufassung des Art. 47 BayEUG die Erteilung Islamischen Unterrichts an den öffentlichen Schulen geregelt wurde, sowie

- § 1 Nr. 2 der Verordnung zur Änderung der Bayerischen Schulordnung und weiterer Verordnungen vom 8. Juli 2021 (GVBI S. 479; im Folgenden: Änderungsverordnung), durch den ebenfalls mit Wirkung zum 1. August 2021 (§ 10 der Änderungsverordnung) Regelungen zum Islamischen Unterricht in § 27 BaySchO aufgenommen wurden.

2

Art. 47 des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000 (GVBI S. 414, 632, BayRS 2230-1-1-K), zuletzt geändert durch § 39 des Gesetzes vom 26. März 2026 (GVBI S. 75) und durch § 3 des Gesetzes vom 26. März 2026 (GVBI S. 139), lautet seit der Neufassung durch § 1 des Änderungsgesetzes vom 23. Juli 2021 wie folgt (sachliche Änderungen gegenüber der zuvor geltenden Fassung kursiv):

Art. 47

Ethikunterricht, Islamischer Unterricht

(1) Schülerinnen und Schüler, die nicht am Religionsunterricht teilnehmen, sind verpflichtet, am Ethikunterricht oder am Islamischen Unterricht teilzunehmen.

(2) <sup>1</sup>Der Ethikunterricht dient der Erziehung der Schülerinnen und Schüler zu wertereinsichtigem Urteilen und Handeln. <sup>2</sup>Sein Inhalt orientiert sich an den sittlichen Grundsätzen, wie sie in der Verfassung und im Grundgesetz niedergelegt sind. <sup>3</sup>Im Übrigen berücksichtigt er die Pluralität der Bekenntnisse und Weltanschauungen.

(3) <sup>1</sup>Abs. 2 gilt entsprechend für den Islamischen Unterricht. <sup>2</sup>Dieser vermittelt zugleich Wissen über die Weltreligion Islam und behandelt sie in interkultureller Sicht.

3

§ 27 der Bayerischen Schulordnung (BaySchO) vom 1. Juli 2016 (GVBI S. 164, 241, BayRS 2230-1-1-1-K), zuletzt geändert durch § 1 der Verordnung vom 2. Juli 2025 (GVBI S. 272) und durch § 3 der Verordnung vom 4. Juli 2025 (GVBI S. 298), erhielt durch § 1 Nr. 2 der Änderungsverordnung vom 8. Juli 2021

auszugsweise folgenden, seither unveränderten Wortlaut (durch § 1 Nr. 2 der Änderungsverordnung bewirkte Änderungen kursiv):

## § 27

Religiöse Erziehung, Religions- und Ethikunterricht, Islamischer Unterricht ...

(2) ... <sup>2</sup>Für den Religionsunterricht ist eine Mindestteilnehmerzahl von fünf Schülerinnen und Schülern erforderlich.

(3) ... <sup>4</sup>Vom Religionsunterricht abgemeldete Schülerinnen und Schüler nehmen am Ethikunterricht teil, es sei denn, sie sind zum Islamischen Unterricht angemeldet.

...

(7) Für den Ethikunterricht gilt Abs. 2 Satz 2 ... entsprechend.

(8) <sup>1</sup>Für die Anmeldung zum Fach Islamischer Unterricht gelten die Abs. 3 und 5 entsprechend. <sup>2</sup>Die Mindestteilnehmerzahlen hierfür legt das Staatsministerium fest. <sup>3</sup>Islamischer Unterricht kann nur eingerichtet werden, wo auch Ethikunterricht eingerichtet ist.

(9) Die Abs. 2 bis 5, 7 und 8 gelten an Berufsfachschulen für Kinderpflege für das Fach Religionslehre und Religionspädagogik und, soweit es sich um öffentliche Schulen handelt, darüber hinaus für die Fächer Ethik und ethische Erziehung sowie Islamischer Unterricht und Religionspädagogik entsprechend.

II.

## 4

1. Die vom selben Bevollmächtigten vertretenen Antragsteller hatten zunächst versucht, im Verfahren Vf. 44-VII-21 die vorläufige Außervollzugsetzung der auch hier angegriffenen Vorschriften durch eine einstweilige Anordnung im Sinn des Art. 26 VfGHG zu erwirken. Hinsichtlich des Vortrags und der Argumentation der Antragsteller in diesem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes wird auf die Entscheidung vom 26. August 2021 (VerfGHE 74, 213 Rn. 16 bis 37) verwiesen, durch welche der Verfassungsgerichtshof den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgewiesen hat. Zur Begründung hat der Verfassungsgerichtshof im Einzelnen dargelegt, dass erhebliche Zweifel an der Zulässigkeit einer künftigen Popularklage bestünden, diese hinsichtlich einzelner Rügen offensichtlich keine Aussicht auf Erfolg hätte und die Erfolgsaussichten im Übrigen allenfalls als offen anzusehen wären (VerfGHE 74, 213 Rn. 59 bis 91). Als offen bezeichnet hat der Verfassungsgerichtshof (a. a. O., Rn. 74) insbesondere die Frage, ob die (von den Antragstellern mit Blick auf die Beschlussfassung über das Änderungsgesetz in Abrede gestellte) Beschlussfähigkeit des Landtags, die gemäß Art. 23 Abs. 2 BV die Anwesenheit der Mehrheit seiner Mitglieder voraussetzt, der nachträglichen Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof unterliegt, obwohl gemäß § 123 Abs. 1 und 2 BayLTGeschO Zweifel an der Beschlussfähigkeit nur nach Schluss der Aussprache und vor Abstimmung zu einem Tagesordnungspunkt von einem Mitglied des Landtags geltend gemacht werden können.

## 5

Zur Einordnung des Islamischen Unterrichts hat der Verfassungsgerichtshof ausgeführt, es handle sich nach dem Gesetzeswortlaut, der systematischen Stellung der Vorschrift im Gesetz sowie dem Sinn und Zweck der Regelung nicht um konfessionellen Religionsunterricht im Sinn des Art. 136 Abs. 2 BV, sondern um einen allgemeinen Werteunterricht in Kombination mit Islamkunde als Alternative zum Ethikunterricht gemäß Art. 47 Abs. 1 und 2 BayEUG n. F. (a. a. O., Rn. 77), dessen Besuch nicht an eine bestimmte Religionszugehörigkeit anknüpfe, sondern allen Schülern offenstehe, weshalb insoweit keine gegen Art. 118 Abs. 1 i. V. m. Art. 107 BV verstößende Ungleichbehandlung aufgrund der Religion bzw. Weltanschauung gesehen werden könne (a. a. O., Rn. 67). Umgekehrt würden auch muslimische Schüler nicht verpflichtet, am Islamischen Unterricht statt am allgemeinen Ethikunterricht teilzunehmen; da niemand zur Teilnahme am Islamischen Unterricht gezwungen werde, komme eine Verletzung des Grundrechts der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) offensichtlich nicht in Betracht (a. a. O., Rn. 65). Zudem hat der Verfassungsgerichtshof ausgeführt, dass für die Beurteilung der angegriffenen Rechtsnormen im Rahmen einer Popularklage nur diese selbst sowie die Gesetzesbegründung, nicht aber der (von den Antragstellern unterstellte) praktische Vollzug durch die Exekutive relevant seien (a. a. O., Rn. 61).

**6**

2. Mit Schriftsatz vom 7. Juni 2022 haben die Antragsteller das hiesige Hauptsacheverfahren anhängig gemacht und angekündigt, die Begründung werde sich insbesondere mit der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 26. August 2021 im Verfahren Vf. 44-VII-21 auseinandersetzen. Dem entsprechend haben sie sich in der Antragsbegründung vom 31. Januar 2023 vor allem zu den in der Eilentscheidung vom 26. August 2021 behandelten Aspekten geäußert, wobei nach wie vor zugrunde gelegt wurde, dass charakteristisches Merkmal des in der Antragsbegründung vielfach so bezeichneten „Islamunterrichts“ die „Einnahme eines spezifisch muslimischen Standpunktes“ sei und die Betrachtung der „allgemein anerkannten Grundsätze der Sittlichkeit bewusst und gewollt nur im Ausgangspunkt aus islamischer Perspektive“ erfolge. Ziel des neuen Formats sei, „die entsprechend geprägte Schülergruppe als Muslime mit einem eigenen Islamunterricht anzusprechen“ und ihnen eine „islamische Unterrichtung“ im Sinn einer „verdeckten Form der Glaubensunterrichtung“ im Rahmen einer „verdeckte[n] Art von islamischem Religionsunterricht“ zukommen zu lassen; den Antragstellern zufolge vermittelt das „neue Unterrichtsfach ... keine neutralen Informationen über die islamische Religion“. Vielmehr werde „der gesamte Werteunterricht in diese[m] Fach aus der subjektiven Perspektive des Islam betrachtet“. Demgegenüber würden andere nicht am Religionsunterricht im Sinn der Art. 136 Abs. 2, Art. 137 Abs. 1 BV teilnehmende Schüler wegen der „verhinderten Möglichkeit zur Bestärkung und Vertiefung im eigenen Glauben durch separierten Unterricht“ benachteiligt. Aus Sicht der Antragsteller „identifiziert sich der Freistaat Bayern mit dem Islam als Religion“. Die Antragsteller haben unter Verweis auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2022 (BVerfGE 163, 239 Rn. 15) geltend gemacht, der Verfassungsgerichtshof sei für den Fall, dass er an seiner Entscheidung vom 26. August 2021 (VerfGHE 74, 213) festhalten wolle, zur Vorlage an das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 3 GG verpflichtet, da die dort vom Verfassungsgerichtshof angelegten Maßstäbe zur Prüfung eines Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 118 BV von der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Auslegung von Art. 3 Abs. 1 GG abwichen.

**7**

3. Der Bayerische Landtag und die Bayerische Staatsregierung haben die Auffassung vertreten, die Popularklage sei unzulässig, jedenfalls aber unbegründet.

**8**

4. Mit Schreiben vom 28. Februar 2025 haben die Antragsteller die Popularklage zurückgenommen. Ein Antrag gemäß Art. 55 Abs. 5 Halbsatz 2 VfGHG wurde nicht gestellt.

III.

**9**

Das Verfahren ist einzustellen.

**10**

Das Popularklageverfahren nach Art. 98 Satz 4 BV dient dem Schutz der Grundrechte als Institution und ist damit – anders als die Verfassungsbeschwerde nach Art. 120 BV zum Schutz der eigenen Grundrechte – ein objektives Verfahren (vgl. nur VerfGH vom 28.1.2025 BayVBI 2025, 337 Rn. 9 bis 11; vom 13.3.2025 – Vf. 5-VIII-18 u. a. – juris Rn. 70 = BayVBI 2025, 552, dort nicht vollständig abgedruckt). Da kein Antrag nach Art. 55 Abs. 5 Halbsatz 2 VfGHG gestellt wurde, hat der Verfassungsgerichtshof nach Rücknahme der Popularklage darüber zu befinden, ob ein öffentliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens besteht (Art. 55 Abs. 5 Halbsatz 1 VfGHG). Die Fortführung eines Popularklageverfahrens trotz Antragsrücknahme stellt eine Ausnahme dar, da eine Sachentscheidung des Verfassungsgerichtshofs grundsätzlich nur auf eine zulässige Antragstellung hin ergeht. Sie ist daher nur dann gerechtfertigt, wenn hinsichtlich Fragen, die den Gegenstand des Verfahrens bilden, ein verfassungsgerichtlicher Klärungsbedarf besteht, der dies im öffentlichen Interesse „geboten“ erscheinen lässt (vgl. VerfGH vom 18.7.2022 – Vf. 41-VII-21 – juris Rn. 12 f. m. w. N.). Dabei ist mit öffentlichem Interesse ein objektives Feststellungsinteresse gemeint (vgl. VerfGH BayVBI 2025, 337 Rn. 9 bis 11; vom 28.10.2025 – Vf. 65-VII-21 – juris Rn. 9 bis 12; jeweils zur Frage des Fortbestands der Zulässigkeit einer Popularklage nach Außerkrafttreten der angegriffenen Rechtsnormen).

**11**

Ein solches objektives Interesse kommt von vornherein nicht in Betracht, wenn eine Vorschrift nicht in zulässiger Weise angegriffen worden ist, da es insoweit auch ohne die Antragsrücknahme nicht zu einer Sachentscheidung gekommen wäre (VerfGH vom 18.10.2005 – Vf. 16-VII-04 – juris Rn. 8; vom 15.9.2021 –

Vf. 2-VII-21 – juris Rn. 9; vom 14.6.2023 VerfGHE 76, 173 Rn. 53; vom 31.1.2024 – Vf. 14-VII-22 – juris Rn. 18). Ob ein solcher Fall hier vorliegt, kann offenbleiben. Auch bei unterstellter Zulässigkeit der Popularklage ist mit Blick auf ihre Funktion, die Grundrechte als Institution zu schützen, nicht festzustellen, dass ausnahmsweise trotz Antragsrücknahme ein objektives Interesse an einer Sachentscheidung gegeben wäre.

## **12**

Das ergibt sich zunächst daraus, dass der Popularklage, wie die oben wiedergegebenen Ausführungen zeigen, ein Verständnis vom Charakter des Islamischen Unterrichts zugrunde liegt, das der Verfassungsgerichtshof sowohl in seiner Eilentscheidung vom 26. August 2021 (VerfGHE 74, 213 Rn. 61 sowie 77 bis 79) als auch in seiner Entscheidung vom 28. Juni 2022 (VerfGHE 75, 119 Rn. 43 bis 51 – Abweisung einer Popularklage anderer Antragsteller zu Art. 47 Abs. 1 und 3 BayEUG als unzulässig) mit ausführlicher Begründung als unzutreffend erachtet hat.

## **13**

Auch im Übrigen wirft der Vortrag der Antragsteller keine grundrechtsbezogenen Fragen auf, deren Klärung im vorliegenden Verfahren trotz Rücknahme der Popularklage geboten wäre.

## **14**

Die (im Übrigen nicht spezifisch grundrechtsbezogene) Frage der verfassungsgerichtlichen Nachprüfbarkeit der Beschlussfähigkeit des Landtags gemäß Art. 23 Abs. 2 BV trotz § 123 Abs. 1 und 2 BayLTGeschO hat der Verfassungsgerichtshof noch vor Einleitung des hiesigen Hauptsacheverfahrens durch seine Entscheidung vom 28. September 2021 (VerfGHE 74, 245 Rn. 39 f.) verneint und damit geklärt (vgl. VerfGH vom 22.3.2022 – Vf. 16-VII-20 – juris Rn. 8). Auch die von den Antragstellern aufgeworfene Frage einer Vorlagepflicht gemäß Art. 100 Abs. 3 GG ist nicht klärungsbedürftig. Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem von den Antragstellern selbst angeführten Beschluss vom 19. Oktober 2022 (BVerfGE 163, 239 Rn. 15) unter Verweis auf Peters (in Barczak, BVerfGG, 2018, § 85 Rn. 22 ff., insbesondere Rn. 24) ausgeführt hat, ist die Auslegung einer Bestimmung des Grundgesetzes durch ein Landesverfassungsgericht, die eine Vorlage gemäß Art. 100 Abs. 3 GG veranlassen kann, nur dann entscheidungserheblich, wenn das Landesverfassungsgericht im konkreten Verfahren auch eine Prüfung am Maßstab des Grundgesetzes vornimmt. Das ist jedoch hier nicht der Fall, da der Prüfungsgegenstand im Popularklageverfahren nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs nur am Maßstab der Bayerischen Verfassung, nicht aber am Maßstab des Grundgesetzes gemessen wird (vgl. VerfGH vom 27.3.1992 VerfGHE 45, 33/41; vom 24.1.2017 VerfGHE 70, 16 Rn. 19; vom 29.6.2018 VerfGHE 71, 138 Rn. 64 bis 69; vgl. zum Ganzen auch Igloffstein, BayVBI 2017, 669 ff.).

## **IV.**

## **15**

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Anlass zur Anordnung einer Auslagenerstattung zugunsten der Antragsteller gemäß Art. 27 Abs. 5 VfGHG besteht nicht.