

**Stellungnahme  
des Deutschen Hochschulverbandes (DHV)  
– Landesverband Baden-Württemberg –  
zum**

**Gesetz zur Gewährleistung offener Kommunikation und Identifizierbarkeit  
– Gesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP (Stand 27.10.2016) –**

zu Artikel 1

Gesetz zur Gewährleistung der Identifizierbarkeit bei Versammlung (Versammlung-Identifizierungsgewährleistungsgesetz)

Da es sich hier nicht um hochschulpolitische Maßnahmen handelt, sondern um Ausnahmen des sogenannten Vermummungsverbots im Versammlungsgesetz, die aufgrund der politischen Situation geändert werden sollen, wird der DHV hierzu keine Stellungnahme abgeben.

zu Artikel 2

Änderung des Landesbeamtengesetzes

Der DHV – Landesverband Baden-Württemberg – hält die für § 55 a LBG (E) vorgelegte Begründung für ein allgemeines Verbot der Gesichtverschleierung im öffentlichen Dienst für nachvollziehbar. Er hat aber Bedenken, dass die vorgelegte Regelung zu allgemein formuliert ist und daher nicht verfassungskonform sein könnte.

Der Ganzkörperschleier ist Ausdruck eines religiösen Bekenntnisses, auch wenn unterschiedliche islamische Glaubensströmungen die Pflicht zur Verschleierung unterschiedlich bewerten. Artikel 4 GG schützt ausdrücklich die Glaubensfreiheit und gewährleistet die ungestörte Religionsausübung. Die Folge ist, dass nicht nur der private Glaube, sondern auch das öffentliche Bekenntnis zu einem Glauben, also die Ausübung der Religion, geschützt ist. Somit fällt darunter auch das Tragen religiöser Symbole und Kleidungsstücke in der Öffentlichkeit, egal ob es sich um christliche, jüdische, muslimische oder einer sonstigen Religion zugehörige Kleidungsstücke handelt. Gerade weil es sich bei den

Trägerinnen des Ganzkörperschleiers um eine Minderheit handelt, kann diese sich auch auf dieses Grundrecht berufen. Der Staat und somit auch das Land Baden-Württemberg sind bei der Formulierung von Verboten zur Neutralität gegenüber den unterschiedlichen Religionen verpflichtet.

Das Bundesverfassungsgericht räumt in seinem Beschluss vom 27.1.2015 (1 BvR 471/10/ 1 BvR 1181/10) der Glaubensfreiheit einen sehr hohen Wert ein und im Falle zweier muslimischen Lehrerinnen, die sich gegen die Vorschrift im Schulgesetz NRW wegen des Verbots des Tragens eines Kopftuchs gewehrt hatten, Recht gegeben. Es hat deutlich gemacht, dass ein solches Kopftuch-Verbot für Pädagogen an einer Schule erst dann gerechtfertigt sei, wenn damit der Schulfrieden konkret gefährdet sei. Das Tragen eines islamischen Kopftuches allein begründe keine hinreichend konkrete Gefahr. Dafür müsse es konkrete Hinweise geben, etwa dass eine Lehrerin versuche, die Kinder zu „missionieren“. Ein Verbot religiöser Bekundungen allein durch das äußere Erscheinungsbild, dass bereits die abstrakte Gefahr einer Beeinträchtigung des Schulfriedens oder der staatlichen Neutralität ausreichen lässt, sei im Hinblick auf die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit der Pädagogen jedenfalls unangemessen und damit unverhältnismäßig und stelle einen erheblichen Eingriff in das Grundrecht auf Glaubens- und Bekenntnisfreiheit des pädagogischen Personals dar. Es liegt nahe, dass dieser Grundsatz auch für Maßnahmen wie die Gesichtsverschleierung Geltung beanspruchen könnte.

Einschränkungen des Grundrechts müssen sich aus der Verfassung selbst ergeben, weil Art. 4 Absatz 1 und 2 GG keinen Gesetzesvorbehalt enthält. Zu solchen verfassungsimmanenten Schranken zählen die Grundrechte Dritter sowie Gemeinschaftswerte von Verfassungsrang. Insofern sind die Hürden, die das Bundesverfassungsgericht aufgestellt hat, bei der Abwägung der Interessen hoch. Sie sind der hier vorgesehenen Regelung des § 55 a LBG (E) zugrunde zu legen.

Das Tragen einer Burka (die Gesichtsverschleierung) fällt in den Schutzbereich des Artikel 4 GG, soweit die Trägerin dies als „verbindlich von den Regeln ihrer Religion vorgeschrieben empfindet“. Das gilt auch dann, wenn von Teilen der Bevölkerung das Tragen einer Burka als ein bewusstes Zeichen von integrationsfeindlicher Abgrenzung vom Wertekonsens, der die freiheitliche Gesellschaft trägt, angesehen wird. Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages (Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 302/14, Sachstand „Verbot der Vollverschleierung“ WD 3 – 3000-082/15) führt dazu dar: „Der Einzelne hat kein Recht

darauf, von fremden Glaubensbekenndungen verschont zu bleiben. Insofern gewährt die negative Religionsfreiheit weder das Recht, die Bekenntnisäußerung anderer zu verhindern, noch durch den Staat vor Konfrontationen mit religiösen Fakten geschützt zu werden. Es existiert kein Anspruch im öffentlichen Raum, vor den religiösen Einflüssen der Umwelt abgeschirmt zu werden.“ Nach dieser Auffassung dürfte ein generelles Burka-Verbot im öffentlichen Raum in Deutschland kaum mit der Verfassung vereinbar sein. Auch aus der Entscheidung der Europäischen Menschenrechtskonvention ergibt sich nichts anderes, da der oberste Maßstab in Deutschland das Grundgesetz ist. Die Europäische Menschenrechtskonvention hat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur den Rang eines „einfachen Gesetzes“.

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund stellt sich die Frage, ob für Beamte während des Dienstes etwas anderes gelten kann. Auch wenn es bisher keine bundeseinheitliche Regelung für den öffentlichen Dienst gibt, wird das Tragen einer Burka bei der Ausübung eines öffentlichen Amtes derzeit in einigen Bundesländern, insbesondere für den Bereich der Schulen und Kindergärten verboten. Hessen, Niedersachsen und Berlin haben darüberhinausgehende Regelungen, die sich auch auf andere Beamte und Angestellte in der Landesverfassung beziehen.

Auch hier kann wieder auf die Ausführungen des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages zurückgegriffen werden: „Ein Verbot des Tragens der Burka im öffentlichen Dienst bedürfte einer Änderung des Beamtenrechts. Eine solche Regelung dürfte aber weder konkret eine bestimmte Religion diskriminieren, noch ein bestimmte religiöses Kleidungsstück verbieten.“

Nach Art. 33 Absatz 3 Satz 2 GG darf keinem Träger des öffentlichen Dienstes aus seiner Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem Bekenntnis oder einer Weltanschauung ein Nachteil erwachsen. Erfasst sind somit Beamte und Angestellte des Öffentlichen Dienstes (vgl. BVerwGE 61, 325 (330)). Die Regelung enthält ein Benachteiligungsverbot für den öffentlichen Dienst, ohne Nennung eines konkreten Gefährdung (wie Störung des Schulfriedens bei Lehrern oder in ähnlichen Fällen bei Polizei, Justizvollzug, Rechtspflege oder anderen Trägern öffentlicher Gewalt).

Aus Sicht des DHV – Landesverband Baden-Württemberg – ist eine gesetzliche Regelung nur dann sinnvoll, wenn sie a) die Formulierung des Versammlungsgesetzes aufgreift, die lautet: „Verboten ist eine Aufmachung, die geeignet ist, die Feststellung der Identität zu verhindern“ (denn die mangelnde Identitätsfeststellung ist das Problem beim Verbot der Gesichtsverschleierung im Vergleich zum Kopftuch-Verbot) – und b) das Verbot mit einer konkreten Gefährdung verbindet, wie: „Verboten ist eine Kleidung, die objektiv geeignet ist, das Vertrauen in die Neutralität der Amtsführung zu beeinträchtigen oder den politischen, religiösen oder weltanschaulichen Frieden zu gefährden.“

Nur, wenn es sich um eine differenzierte verfassungsgemäße Regelung handelt, kommt aus Sicht des DHV – Landesverband Baden-Württemberg – ein Verbot in Betracht. Der DHV – Landesverband Baden-Württemberg – hat Bedenken, dass als Ergebnis einer Abwägung mit kollidierenden Verfassungsgütern die vorgelegte Regelung von § 55 a LBG (E) aus den oben genannten Gründen diesem verfassungsrechtlichen Anspruch nicht genügt. Hilfreich könnte sein, eine Konkretisierung für bestimmte Bereiche des Öffentlichen Dienstes fallbezogen zu formulieren, wie dies bereits im § 38 Absatz 2 des Schulgesetzes Baden-Württemberg der Fall ist, in dem es heißt:“ Lehrkräfte an öffentlichen Schulen dürfen keine politischen, religiösen, weltanschaulichen oder ähnliche Bekundungen abgeben, die geeignet sind, die Neutralität des Landes ... oder den ... Schulfrieden zu gefährden oder zu stören. Insbesondere ist ein äußeres Verhalten unzulässig, welches ... den Eindruck hervorrufen kann, dass eine Lehrkraft gegen die Menschenwürde, die Gleichberechtigung der Menschen ... oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung auftritt.“

zu Artikel 3

#### Änderung des Schulgesetzes

Da es sich hier nicht um hochschulpolitische Maßnahmen handelt, sondern um Maßnahmen, die ausschließlich die Schule betreffen, will der DHV hierzu keine Stellungnahme abgeben.

zu Artikel 4

#### Änderung des Landeshochschulgesetzes

Der DHV – Landesverband Baden-Württemberg – lehnt § 2 Absatz 4 LHG (E) ab und spricht sich für ein Verbot der Gesichtsverschleierung bei Prüfungen und Veranstaltungen an den Hochschulen aus, bei denen eine zweifelsfreie Identifizierung der Studierenden für den Leistungsnachweis erforderlich ist.

Der DHV – Landesverband Baden-Württemberg – hält die Regelung von § 2 Abs. 4 LHG (E) grundsätzlich für zielführend und richtig, um wissenschaftliche Kommunikation und wissenschaftliche Lehre zu ermöglichen. Aus Sicht des DHV – Landesverband Baden-Württemberg – sollte die Politik sich allerdings nicht der Aufgabe entziehen, genauer zu definieren, wann und warum Freiheitseinschränkungen, wie das Verbot des Tragens einer bestimmten Kleidung (auch einer Gesichtsverschleierung), gerechtfertigt sind. Insofern sollte überall dort, wo eine Person zweifelsfrei identifiziert werden muss, das Gesicht erkennbar sein, z.B. bei Prüfungen an Hochschulen. Grundsätzlich muss eine Identifizierung und Überprüfung gewährleistet sein. Studierenden, die nicht eindeutig identifiziert werden können, ist der Zugang zur Prüfung aus Sicht des DHV – Landesverband Baden-Württemberg – zu untersagen. Studierende, die (in der Regel aus Glaubensgründen) vollverschleiert/verhüllt und somit nicht ohne Weiteres identifizierbar sind, müssen bei Prüfungen, bei Veranstaltungen mit Anwesenheitspflicht oder bei jeglichen Kursen, die eine Bescheinigung nach sich ziehen, - um einige konkrete Beispiele aufzuführen - zweifelsfrei identifizierbar sein, um Verwechslungen zu vermeiden. Gleichzeitig muss für den Prüfer auch ohne Zweifel feststellbar sein, ob unerlaubte technische Hilfsmittel benutzt werden, um in diesem Zusammenhang die Überprüfung auf unerlaubte Hilfsmittel zu gewährleisten.

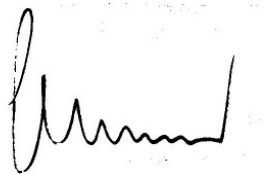
Dabei ist auf den Beschluss des Senats des VGH vom 22. April 2014 (7 CS 13.2592) zurückzugreifen, bei dem der Senat festgestellt hat, dass das Verbot, während des Unterrichts an einer Berufsoberschule einen gesichtsverhüllenden Schleier zu tragen, das Recht der Schülerin auf freie Religionsausübung in zulässiger Weise begrenzt. Die in Artikel 4 Abs.1 und 4 Abs. 2 GG geschützte Freiheit, die Lebensführung an der Glaubensüberzeugung auszurichten, könne also insoweit eingeschränkt werden, als religiös bedingte Verhaltensweisen die Durchführung des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags gefährden. Artikel 7 Abs. 1 GG wird als Schranke der individuellen Religionsfreiheit gesehen. Die Religionsfreiheit gehe erst dann wieder vor, so auch das Bundesverwaltungsgericht (NVwZ 2014, 81 Rand. 21), wenn eine Beeinträchtigung eine besonders gravierende Intensität erreicht.

Besondere Probleme bestehen somit im Bereich von Schulen, in denen es auf eine offene Kommunikation zwischen Lehrenden und Lernenden ankommt und die nur möglich sei, wenn Reaktionen und Gestik des Gesichts erkennbar sind. Hufen (JuS 2015, S. 186) fordert, dass dies

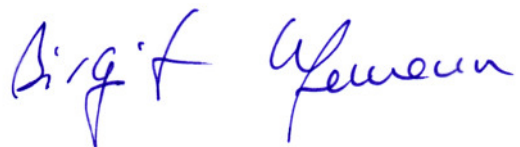
in gleicher Weise für die Hochschule gelten müsse. Aus dem staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag folge ein Recht der staatlichen Stellen zur Planung, Organisation, Leitung und inhaltlich didaktischen Ausgestaltung des Schul- und Hochschulwesens. Dazu gehöre auch die Unterrichtsmethode, in Form offener Kommunikation, individuell auf Schüler und Schülerinnen und ebenso Studenten und Studentinnen einzugehen. Religiöse Minderheiten dürfen und können sich deshalb nicht selbst ausgrenzen, in dem sie sich Unterrichtsinhalten oder Methoden verweigern. Die in Artikel 1 und 2 GG geschützte Freiheit, die Lebensführung an der Glaubensüberzeugung auszurichten, könne insoweit eingeschränkt werden, als religiös bedingte Verhaltensweisen, die Durchführung des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags soweit behindern, dass ihm der Staat nicht mehr oder nur unzureichend nachkommen könne. Insofern mache der gesichtsverhüllende Schleier eine offene Kommunikation zwischen Lehrenden und Lernenden untereinander unmöglich. Das Tragen eines Gesichtsschleiers wird also als objektives Unterrichtshindernis gesehen. Dieser Auffassung schließt sich der Der DHV – Landesverband Baden-Württemberg – an.

Kommunikation ist nicht nur auf das gesprochene Wort, sondern ist auch auf nonverbale Elemente angewiesen, wie Mimik, Gestik und übrige sog. Körpersprache, die zum großen Teil unbewusst ausgedrückt und wahrgenommen werden. Wenn diese Kommunikationselemente fehlen, ist die offene Kommunikation als Funktionserfordernis gestört.

28. November 2016



Universitätsprofessor Dr. Dr. h.c. Rainer Gadow  
Landesverbandsvorsitzender Ba-Wü im DHV



Rechtsanwältin Birgit Ufermann  
Landesgeschäftsführerin Ba-Wü im DHV