

Erlangen, im Juni 2019

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 19/2583

## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der AfD im Schleswig-Holsteinischen Landtag, Drucksache 19/1290**

Deutschland hat sich eine freiheitliche, den Menschenrechten verpflichtete Verfassungsordnung gegeben, die auch Religionsfreiheit im öffentlichen Raum einschließt. In einer solchen freiheitlichen Ordnung sind Freiheitsbeschränkungen begründungsbedürftig. Der Verfasser sieht es nicht als seine Aufgabe an, für einen Gesetzesentwurf, der einer verfassungsrechtlich tragfähigen Begründung evident entbehrt, Sachargumente nachzuliefern. Dies gilt umso mehr für die Initiative einer politischen Partei, die beispielsweise in ihrem noch aktuellen Stuttgarter Programm von 2016 im Hinblick auf die muslimische Bevölkerung in Deutschland Forderungen formuliert hat, die nach dem Dafürhalten des Verfassers verfassungswidrig sind. Andererseits gebietet es der staatsbürgerliche Respekt vor dem Schleswig-Holsteinischen Landtag, auf die auf Vorschlag mehrerer Fraktionen an den Verfasser gerichtete Anfrage einzugehen. Daher versteht sich diese Stellungnahme als rechtlicher und rechtspolitischer Kommentar zur Anhörung im Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 6. März 2019. Entsprechend der Einladung zur Stellungnahme vom 4. April 2019 erfolgt hier eine aktualisierte Bewertung der vom Verfasser vorgelegten Stellungnahme zum Kabinettsentwurf eines Gesetzes über Verbote der Gesichtsverhüllung in Bayern vom 21. Februar 2017.

Gegenstand dieser Kurzstellungnahme zum bayerischen Kabinettsentwurf ist die für Hochschulen relevanten Regelungen in § 2 Nr. 1 c) unter den Aspekt der Gesichtsverhüllung muslimischer Frauen aus religiösen Gründen. Sie beschränkt sich auf die Benennung einiger wesentlicher Eckpunkte. Die Regelung ist in Gestalt des § 18 Abs. 3 Bayerisches Hochschulgesetz nach dem Gesetz über Verbote der Gesichtsverhüllung in Bayern vom 12. Juli 2017 am 1. August 2017 in Kraft getreten und lautet wie folgt:

*„Mitglieder der Hochschule dürfen in Hochschuleinrichtungen und bei Hochschulveranstaltungen ihr Gesicht nicht verhüllen, es sei denn, Hochschulbelange stehen dem entgegen. Zur Vermeidung einer unbilligen Härte kann die Hochschule Ausnahmen zulassen.“*

1. Gegenstand der Erörterungen kann nur die *freiwillig* getragene Gesichtsverhüllung sein. Sie fällt gegebenenfalls in den Schutzbereich der grundrechtlich abgesicherten Religionsfreiheit. Auch wenn im muslimischen Spektrum nur eine kleine Minderheit diese Verhüllung befürwortet, so steht es doch dem säkularen Staat nicht zu, die widerstreitenden Positionen inhaltlich zu bewerten, soweit sie tatsächlich religiöser Natur sind: Auch die Ansichten kleiner Minderheiten genießen grundrechtlichen Schutz. Allerdings ist dieser nicht absolut: Im Sinne einer praktischen Konkordanz konfligierender Rechtspositionen muss abgewogen werden, welche Interessen sich von Rechts wegen letztlich durchsetzen. Da es sich um einen Grundrechtseingriff handelt, muss dieser geeignet und erforderlich sein, die verfolgten Interessen durchzusetzen, und in seiner Ausgestaltung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.

2. Bisher haben sich an deutschen Hochschulen nur selten Situationen ergeben, in denen über die hier zu erörternden Fragen zu entscheiden war. Es gab sie jedoch, und dies – bei geringen bekannt gewordenen Zahlen – auch zunehmend. Der Verfasser wurde wiederholt von ratsuchenden Kollegen kontaktiert, wie damit umzugehen sei.

Deshalb ist es durchaus angemessen, hier für klare Konturen durch eine gesetzliche Regelung zu sorgen, die zudem anders als bloße Verwaltungsvorschriften der rechtlich sicherere Weg ist, entsprechende Einschränkungen durchzusetzen. Das gelegentlich vorgetragene Argument, es gebe Wichtigeres für den Gesetzgeber, mag inhaltlich zutreffen, kann aber gegenüber grundsätzlich sinnvollen gesetzgeberischen Maßnahmen nicht durchgreifen.

3. Der Gesetzentwurf stützt sich im Wesentlichen auf zwei Aspekte: Was staatliche Beschäftigte angeht (nunmehr Art. 75 Abs. 1 und Art. 145 Bayerisches Beamtengesetz), so ist das Neutralitätsgebot von besonderer Bedeutung. Für sie wie für die Studierenden besteht zudem die Notwendigkeit, die Mindestvoraussetzungen für die zur Erfüllung universitärer Aufgaben *erforderliche* Kommunikation sicherzustellen. Das unterscheidet die Situation grundlegend von der allgemeinen Begegnung im öffentlichen Raum, in dem Kommunikation zwar gesellschaftlich wünschenswert sein mag, aber nicht erzwungen werden kann. Ein weiterer zu bedenkender Aspekt ist die Notwendigkeit, in Prüfungssituationen die Personen mit zumutbarem Aufwand identifizieren und Unterschleif kontrollieren zu können. Im Einzelfall können zudem Sicherheitsaspekte relevant werden, die dann aber auch eine Verhüllung erforderlich machen können.

4. Der Gesetzesentwurf berücksichtigt meines Erachtens alle Anforderungen an eine verhältnismäßig ausgestaltete, auf hinreichend konkrete Situationen bezogene Einschränkung von Grundrechten. Die Ausführungen zur Vereitelung der Kommunikation durch eine Gesichtsverhüllung, die allenfalls die Augen freilässt, sind vielfältig belegt. Im Hinblick auf in Forschung und Lehre tätige Staatsbedienstete scheint die Regelung ohnehin nur deklaratorisch zu sein; das dürfte auch für nichtwissenschaftliches Personal gelten, das für Publikumsverkehr zuständig ist. Im Übrigen eröffnet der Gesetzesentwurf den Hochschulen die Möglichkeit, Einschränkungen des grundsätzlichen Verbots auf bestimmte Einrichtungen und Veranstaltungen vorzusehen. Man mag darüber streiten, ob dies ein Ausfluss des

Respekts vor der Autonomie der Hochschulen ist, oder aber eine Delegation der Ausarbeitung konkreter Einzelregelungen.

Dem Verfasser ist bekannt, dass in anderen Bundesländern Restriktionen nur für Prüfungen und bei persönlich im kommunikativen Dialog zu erbringenden Leistungen (z.B. Vorstellung von Seminararbeiten) erfolgt sind. Er ist jedoch der Überzeugung, dass auch in Vorlesungen und anderen Veranstaltungen die generelle Möglichkeit zur Kommunikation nicht nur wünschenswert, sondern schlicht notwendig ist, um die Aufgaben der Institution erfüllen zu können. Das betrifft jedenfalls die Kommunikation mit der sich verhüllenden Person selbst. Aber schon die Präsenz solcher Personen pflegt verständliche und deutliche Irritationen bei den anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmern auszulösen: Wer sich weitgehend unsichtbar macht, kann zwar alles wahrnehmen, schließt sich aber zugleich von der Interaktion aus, was ebenfalls die Grundlagen unserer Arbeit in den Hochschulen beeinträchtigt. Deshalb erscheinen dem Verfasser Einschränkungen auf bestimmte Hochschulveranstaltungen nicht erforderlich und in der Praxis hinderlich zu sein.

Über Regelungen des bloßen Aufenthalts in Hochschuleinrichtungen (Flure, Cafeterien etc.) könnte man nachdenken. Allerdings ist in diesen Tagen auch aus Sicherheitsgründen eine nicht geringe Beeinträchtigung des offenen Miteinanders zu befürchten. Um es deutlich zu sagen: Wer aus welchen Gründen auch immer darauf besteht, sich weitestgehend der Kommunikation mit anderen zu verschließen, ist an einer Hochschule in Deutschland fehl am Platz. Falls es doch einmal zu einer Situation kommen sollte, in der im Einzelfall ein berechtigtes Interesse an der Gesichtsverhüllung aus religiösen Gründen besteht (auch der Phantasie von Juristen sind Grenzen gesetzt), so sieht der Gesetzentwurf dafür eine angemessene Härtefallregelung vor.

5. Der vorliegende Gesetzentwurf reiht sich in eine Anzahl anderer vergleichbarer gesetzgeberischer Initiativen auf Bundes- und Landesebene. Die relevanten zu ändernden Gesetze sind so unterschiedlich ausgestaltet, dass es nicht sinnvoll erscheint, eine bundesweit einheitliche Regelung anzustreben. Sinnvoll erschiene es

allerdings, sich z.B. im Rahmen der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder über möglichst einheitliche Tatbestandsmerkmale zu verständigen (wie etwa im hier vorliegenden, technisch sorgfältig gearbeiteten Entwurf die Anknüpfung an Einrichtungen und Veranstaltungen). Beispielsweise ist der Gesetzentwurf der Fraktion der FDP/DVP im Landtag von Baden-Württemberg (Drucksache 16/896 vom 27.10.2016), zu dem am 13. März 2017 eine Sachverständigenanhörung stattfand, sehr unpräzise gefasst. Dort (Art. 4 Nr. 1) wird nur auf „offene Kommunikation zwischen allen Akteuren des Lehrbetriebs“ „innerhalb der Hochschule“ abgehoben. Das erscheint zu eng, wenn nicht auch die Forschung und der Sekretariatsbetrieb erfasst werden, und stützt sich auf rechtlich zweifelhafte Erwägungen („inakzeptables Geschlechterbild“). Letzteres ist zwar aus der Sicht des gesellschaftlichen Miteinanders ganz zweifellos zutreffend, aber rechtlich durchaus problematisch; inakzeptable Geschlechterbilder sind nicht schlechthin verboten.

6. Nach alledem hält der Verfasser den Gesetzentwurf für grundsätzlich unterstützenswert. Er ist maßvoll und erleichtert die Verwaltungspraxis. Über die Frage hochschulinterner Einschränkungen könnte im Sinne einer einheitlichen Handhabung beraten werden, sei es unter den Hochschulen selbst, oder in Konsultationen mit den maßgeblich beteiligten Ministerien.

7. Soweit Befürchtungen artikuliert werden, derartige Gesetze könnten die muslimische Bevölkerung stigmatisieren und Extremisten in ihrer Ablehnung unserer rechtsstaatlichen Ordnung bestärken, so hält der Verfasser diese für überzogen. Die Gesichtsverhüllung wird auch unter Musliminnen und Muslimen weitestgehend abgelehnt, teils auch scharf kritisiert. Das gilt nicht zuletzt für Musliminnen, die ein Kopftuch tragen und unzulässiger Weise mit Frauen gleichgesetzt werden, die ihr Gesicht verhüllen. Allerdings erschiene es dann außerordentlich hilfreich, wenn nicht geboten, deutlich zu machen, dass religiös begründete Kleidung, die weder die Kommunikation beeinträchtigt noch sicherheitsrelevant ist, zulässig ist. Das betrifft vor

allem das von manchen muslimischen Frauen aus religiösen Gründen getragene Kopftuch. Hier herrscht auch nach der meines Erachtens eindeutigen jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit 2015 noch einige Unsicherheit, nicht zuletzt im Hinblick auf weibliche Lehramtsstudierende. Ein offen formuliertes Bekenntnis zu den Grundlinien der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung würde solche Unsicherheiten, die es in manchen anderen Bundesländern nicht mehr gibt, beseitigen und zugleich dokumentieren, dass sich der Gesetzgeber mit seinen Regulierungen auf diejenigen Bereiche beschränkt, in denen tragfähige rechtliche Gründe Einschränkungen zulassen.

Gez. Prof. Dr. Mathias Rohe