



Schleswig-Holsteinischer Landtag

Bildungsausschuss

Düsternbrooker Weg 92

24105 Kiel

Datum: 12.06.2019

Bearbeitung: Prof. Dr. Utz Schliesky, Christian K. Petersen

Telefon: +49(431) 880-5042

E-Mail: [uschliesky@lvstein.uni-kiel.de](mailto:uschliesky@lvstein.uni-kiel.de);  
[cpetersen@lvstein.uni-kiel.de](mailto:cpetersen@lvstein.uni-kiel.de)

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG)**

der Fraktion AFD, Drucksache 19/1290

**Anhörung zum Thema Gesichtsschleier**

Antrag der Fraktionen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Drucksache 19/1315

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu dem o. g. Gesetzentwurf sowie zu dem o. g. Antrag. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der parlamentarischen Beratung danken wir Ihnen sehr. Sollte weiterer Anhörungsbedarf bestehen, stehen wir gerne zur Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in Ihre Diskussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Prof. Dr. Utz Schliesky

Institutsvorstand

Christian K. Petersen

gf. Wissenschaftlicher Mitarbeiter

## Stellungnahme

**zum**

### **1. Gesetzentwurf**

der Fraktion AFD, Drucksache 19/1290

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz - HSG)**

**LT-Drs. 19/1290**

vom 20. Februar 2019

### **2. Antrag**

Antrag der Fraktionen von CDU, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP

**Anhörung zum Thema Gesichtsschleier**

**LT-Drs. 19/1315**

Vom 26. Februar 2019

Mit Schreiben vom 4. April 2019 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften Gelegenheit gegeben, zu dem o. g. Gesetzentwurf und dem o. g. Antrag Stellung zu nehmen.

Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich zu ausgewählten Punkten wie folgt:

#### **I. Rechtstatsächlicher Hintergrund**

Im zurückliegenden Wintersemester hat eine Studierende der Ernährungswissenschaften in einer Botanik-Lehrveranstaltung der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel (CAU) ein Niqab<sup>1</sup> getragen. Der Dozent störte sich daran und forderte im Folgenden die Studierende auf, den Niqab abzulegen. Die Studierende kam dieser Aufforderung nicht nach und legte in einem sich daran anschließenden Konflikt dar, dass sie sich aufgrund ihres Glaubens verhülle. Der Dozent wendete

---

<sup>1</sup> Arabisch: „niqāb“ (s. <https://de.wikipedia.org/wiki/Niqab>).

sich sodann an das Präsidium der CAU mit der Forderung, das Tragen eines Gesichtsschleiers im Wege einer Richtlinie zu verbieten.<sup>2</sup> Das Präsidium der CAU erließ daraufhin mit Datum vom 29. Januar 2019 eine „Richtlinie“,<sup>3</sup> mit der im Wesentlichen das Tragen eines Gesichtsschleiers „in Lehrveranstaltungen, Prüfungen und Gesprächen, die sich auf Studium, Lehre und Beratung im weitesten Sinne“ beziehen, untersagt wird. Dies wird mit dem Erfordernis der Erfüllung universitärer Aufgaben und der dazu notwendigen (offenen) Kommunikation (bestehend aus Wort, Mimik und Gestik) in Forschung, Lehre und Verwaltung begründet. In der darauffolgenden breiten öffentlichen Debatte wandte sich das Präsidium der CAU öffentlich an die Landespolitik und bat um Unterstützung, um eine Teilnahme an Lehrveranstaltungen mit Gesichtsschleier im Wege der Änderung des HSG zu untersagen.<sup>4</sup> Die Studierende verlaublich indes in einem Interview, gegen das Verbot der CAU klagen und nötigenfalls bis vor das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ziehen zu wollen.<sup>5</sup>

## II. Rechtliche Grundlagen

Eingangs sei festgehalten, dass sich die Regelung eines Verbots des Tragens einer Gesichtsverhüllung – sei es per „Richtlinie“ des Präsidiums der CAU oder im Wege der Landesgesetzgebung (wie von der Fraktion AFD vorgeschlagen) – als in verfassungsrechtlicher Hinsicht komplex darstellt:

In einem ersten Schritt muss die Frage danach, ob das Tragen einer Gesichtsverhüllung vom Schutzbereich der Religionsfreiheit aus Art. 4 GG umfasst wird, beantwortet werden. Diesbezüglich sei auf die Ausführungen des BVerfG verwiesen, wonach zum Schutzbereich des Art. 4 GG auch

---

<sup>2</sup> Sachverhalt entnommen aus [www.kn-online.de/Nachrichten/Schleswig-Holstein/CAU-Kiel-verhaengt-Schleier-Verbot-Studentin-kam-im-Niqab-zur-Vorlesung](http://www.kn-online.de/Nachrichten/Schleswig-Holstein/CAU-Kiel-verhaengt-Schleier-Verbot-Studentin-kam-im-Niqab-zur-Vorlesung) und [www.taz.de/!5573130/](http://www.taz.de/!5573130/).

<sup>3</sup> Abrufbar unter: [www.uni-kiel.de/gf-praesidium/de/recht/interne-richtlinien/richtlinie-gesichtsschleier](http://www.uni-kiel.de/gf-praesidium/de/recht/interne-richtlinien/richtlinie-gesichtsschleier).

<sup>4</sup> LT SH Drs. 19/1315, S. 2; [www.kn-online.de/Nachrichten/Schleswig-Holstein/Schleierverbot-Katharina-K-studiert-weiter-mit-Niqab](http://www.kn-online.de/Nachrichten/Schleswig-Holstein/Schleierverbot-Katharina-K-studiert-weiter-mit-Niqab): „CAU-Vizepräsidentin Prof. Anja Pistor-Hatam hofft nach wie vor auf Unterstützung vom Land und auf verbindliche Regeln zum Schleierverbot durch eine entsprechende Änderung des Hochschulgesetzes: „Wir versprechen uns von der Anhörung des Landtags eine gesetzliche Regelung, die unsere Entscheidung stützt.““

<sup>5</sup> Aussage entnommen aus [www.taz.de/!5571117/](http://www.taz.de/!5571117/).

das Recht des Einzelnen gehört, „sein gesamtes Verhalten an den Lehren seines Glaubens auszurichten und seiner inneren Glaubensüberzeugung gemäß zu handeln“<sup>6</sup>. Das BVerfG verlangt dabei, dass der Grundrechtsträger die religiöse Motivation zum Tragen der Bekleidung hinreichend plausibel aus den Glaubenssätzen ableitet.<sup>7</sup> Dem Staat ist es bei diesem Vorgang verwehrt, eine Bewertung von Glaubensüberzeugungen als richtig oder falsch vorzunehmen.<sup>8</sup> Unter Zugrundelegung dieser Auffassung wird in Teilen der Rechtswissenschaft angenommen, dass das Tragen einer Gesichtshülle unter den Tatbestand der Religionsfreiheit fällt.<sup>9</sup>

Kommt man zu dem Ergebnis, dass die Verhaltensweise vom Grundrecht der Religionsfreiheit erfasst wird, muss ein Grundrechtskonflikt aufgelöst werden, der von den regierungstragenden Fraktionen in ihrem Antrag bereits zutreffend dargestellt worden ist:<sup>10</sup> Denn es gilt einen gerechten Ausgleich zwischen den Grundrechten der Persönlichkeitsentfaltung (Art. 2 GG), der Religionsfreiheit (Art. 4 GG), der Freiheit der Wissenschaft, Forschung und Lehre (Art. 5 GG) sowie der Berufs- und Ausbildungsfreiheit (Art. 12 GG) zu finden.

---

<sup>6</sup> BVerfGE 108, 282 (297).

<sup>7</sup> BVerfGE 138, 296, 328 Rn. 83; 108, 282 (299).

<sup>8</sup> BVerfGE 138, 296, 329 Rn. 86 unter Verweis auf 108, 282 (298 f.). Der Staat wird sich m. a. W. nicht zum „Religionsrichter“ aufschwingen (Ähnlich *G. Beaucamp/J. Beaucamp*, in *dubio pro libertate – Überlegungen zur Kopftuch- und Burkaverbotsdebatte*, DÖV 2015, 174 [175]: „Schiedsrichter in Glaubensfragen“ m. w. N.).

<sup>9</sup> *G. Beaucamp/J. Beaucamp*, in *dubio pro libertate – Überlegungen zur Kopftuch- und Burkaverbotsdebatte*, DÖV 2015, 174 (175); *A. Edenharter*, *Vollverschleierungsverbote im Bildungs- und Erziehungsbereich*, DÖV 2018, 351 (352) – jeweils m. w. N.

<sup>10</sup> LT SH Drs. 19/1315, S. 1.

Hinzuzufügen ist, dass auch die Rechtsprechung des BVerfG Beachtung finden muss, weil damit in Teilen dieses Konfliktfelds schon Leitlinien über ein verfassungsgemäßes Vorgehen des Gesetzgebers getroffen worden sind.<sup>11</sup>

Des Weiteren ist der aus dem Rechtsstaatsgebot sowie dem Demokratieprinzip abgeleitete sog. Parlamentsvorbehalt zu beachten, der dafür streitet, Grundrechtskonflikte zuvorderst nach dem Willen des demokratisch legitimierten Gesetzgebers aufzulösen und die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen durch den Gesetzgeber treffen zu lassen.<sup>12</sup> Aus diesem Grund dürfte der „Richtlinie“ des Präsidiums der CAU bereits das Verdikt der Rechtswidrigkeit anhaften, weil sich diese „nur“ auf das Hausrecht der Präsidentin bzw. des Präsidenten aus § 23 Abs. 2 HSG SH stützen kann und eine Verkürzung des schrankenlos gewährten Grundrechts der Religionsfreiheit in Rede steht.

Aufgrund der Tatsache, dass das BVerfG die rechtsprechende Gewalt in Deutschland dazu anhält, die Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und dessen Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in bestimmten Grenzen zu beachten oder ggf. sogar nachzuvollziehen (völkerrechtsfreundliche Auslegung der Bestimmungen des Grundgesetzes),<sup>13</sup> gewinnt das Vorhaben zusätzlich an Komplexität.

Schließlich sollte auch die Frage erörtert werden, ob man der Hochschulautonomie (Art. 5 GG) nicht eher entsprechen würde, wenn der Gesetzgeber eine Rechtsgrundlage unter Nennung der wesentlichen Eingriffsvoraussetzungen schafft, mit der das Präsidium der Hochschule ermächtigt

---

<sup>11</sup> BVerfGE 108, 282; 138, 296.

<sup>12</sup> S. nur BVerfGE 108, 282 (311 f.).

<sup>13</sup> Grundlegend waren die Ausführungen in dem sog. Görgülü-Beschluss (BVerfGE 111, 307 [315 ff.]). Hierzu hat das BVerfG in jüngerer Vergangenheit in einem Urteil über das Streikverbot für Beamte differenzierende Anmerkungen gemacht (s. BVerfGE 148, 296 Rn. 126 ff.). Vertiefend dazu *T. Haug*, Die Pflicht deutscher Gerichte zur Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR, NJW 2018, 2674 sowie *B. Daiber*, Der Einfluss der EGMR-Rechtsprechung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, DÖV 2018, 957. Auf ein zu beachtendes Urteil des EGMR weist *J. T. Theilen*, Ohne Mimik keine Lehre? Vom Schleierverbot an Universitäten, VerfBlog, 2019/2/19, <https://verfassungsblog.de/ohne-mimik-keine-lehre-vom-schleierverbot-an-universitaeten/> hin.

wird, im Einzelfall tätig zu werden. Dem pauschalen Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (wie im Entwurf der AFD-Fraktion vorgesehen) würde dann zugunsten eines Tätigwerdens im „Bedarfsfall“ der Vorzug eingeräumt werden.

### **III. Zum Gesetzentwurf der Fraktion AFD**

Der Gesetzentwurf der Fraktion AFD sieht eine Regelung mit dem folgenden Wortlaut vor: „Mitglieder der Hochschulen dürfen in Hochschuleinrichtungen und bei Hochschulveranstaltungen ihr Gesicht nicht verhüllen, es sei denn, Hochschulbelange stehen dem entgegen. Zur Vermeidung einer unbilligen Härte können die Hochschulen Ausnahmen zulassen. Satz 2 gilt entsprechend für Gasthörer, Studienkollegteilnehmer, Teilnehmer des DAAD-Projektes INTEGRA und besonders begabte Schüler im Juniorstudium.“ Diese Regelung soll an § 14 Abs. 1 S. 1 HSG SH unter der Überschrift „Rechte und Pflichten der Mitglieder“ angefügt werden.

Dieses Vorhaben hat ausweislich des Wortlauts der angestammten Regelung seine Ursprünge im Bayerischen Hochschulgesetz (BayHSchG). Die im Jahr 2017 in Art. 18 Abs. 3 BayHSchG unter der Überschrift „Rechte und Pflichten der Mitglieder“ normierte Regelung lautet: „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.“

Die vorgeschlagene Regelung tritt zunächst mit dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 GG in Konflikt: Zwar ist es im Ausgangspunkt aus Gründen der Gleichbehandlung zutreffend das Verbot der Gesichtsverhüllung auch auf „Gasthörer, Studienkollegteilnehmer, Teilnehmer des DAAD-Projektes INTEGRA und besonders begabte Schüler im Juniorstudium“ zu erstrecken, weil diese ebenfalls am Wissensaustausch teilnehmen. Jedoch ist es unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung nicht ersichtlich, warum die Hochschule nicht auch für diese Personen Ausnahmen zur „Vermeidung einer unbilligen Härte“ zulassen darf. Dies ist der Hochschule bei der vorgeschlagenen Regelung nur für Mitglieder der Hochschule gestattet. Insofern müsste § 14 Abs. 1 S. 3 HSG SH-E zutreffend lauten „Die Sätze 2 und 3 gelten entsprechend für Gasthörer, Studienkollegteilnehmer, Teilnehmer des DAAD-Projektes INTEGRA und besonders begabte Schüler im Juniorstudium“.

Der Gesetzentwurf der Fraktion AFD stellt in seiner Begründung im Wesentlichen auf die „Mitwirkung an einem offenen Wissensaustausch“<sup>14</sup> ab. Als widersprüchlich, unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig erscheint daher eine Regelung, die auf Einrichtungen der Hochschule abzielt, in denen kein Wissensaustausch zwischen Lehrenden und Studierenden – sei es durch Worte, Mimik oder Gestik – stattfindet.<sup>15</sup> Nur beispielhaft seien an dieser Stelle die unzähligen Bibliotheken auf dem Campus der CAU, die Eingangsbereiche sowie Flure in den Gebäuden der jeweiligen Hochschule sowie die Zu- und Abwege an den Mensen oder Studentenwohnheimen<sup>16</sup> in Erinnerung gerufen. Eine Regelung mit der Zielsetzung der Verwirklichung eines offenen Wissensaustausches müsste sich daher zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit auf den Hörsaal und die Zeitdauer der Lehrveranstaltung beschränken.<sup>17</sup> Diesen Anforderungen wird der Gesetzentwurf nicht gerecht.

Studierende kommen jedoch auch, etwa in den Prüfungsämtern der jeweiligen Fakultät, mit der Universitätsverwaltung in Kontakt. Hierbei findet ebenfalls kein „Wissensaustausch“ in dem von der Fraktion AFD niedergelegten Sinn statt. Vielmehr geht es um administrative Aufgaben, bei denen oftmals die Überprüfung der Identität der Studierenden unabdingbar sein kann. Liegt ein derartiger Fall vor, lässt sich ein Verbot der Gesichtsverhüllung für die Situation dieses Verwaltungsvorganges mit dem Erfordernis der „Erfüllung universitärer Aufgaben“ rechtfertigen.

Eben Gesagtes gilt für Prüfungsleistungen in Teilen entsprechend: Wird eine Prüfungsleistung ohne Kommunikation zwischen dem Lehrenden und der Studierenden erbracht, wobei insbesondere an die Situation einer Klausur (etwa per Multiple-Choice-Test) zu denken ist, findet kein „offener Wissensaustausch“ statt, sondern lediglich eine Wissensabfrage. Abermals vermag der

---

<sup>14</sup> LT SH Drs. 19/1290, S. 2.

<sup>15</sup> So auch A. Edenharter, Vollverschleierungsverbote im Bildungs- und Erziehungsbereich, DÖV 2018, 351 (359).

<sup>16</sup> Für die Mensen sowie Studentenheime in Trägerschaft des Studentenwerkes wird die angestrebte Regelung ohnehin keine Wirkung entfalten.

<sup>17</sup> Ebenso A. Edenharter, Vollverschleierungsverbote im Bildungs- und Erziehungsbereich, DÖV 2018, 351 (359).

Rechtfertigungsgrund „offener Wissensaustausch“ ein Verbot der Gesichtsverhüllung nicht zu tragen.

Es sollte also bei einem Gesetz stets differenziert herausgearbeitet werden, „für welche Person, an welchen Orten und bei welchen Gelegenheiten die Gesichtsverschleierung verboten“<sup>18</sup> werden soll.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass der Wortlaut eines Gesetzes (hier: „Hochschuleinrichtungen“ und „Hochschulveranstaltungen“) einer verfassungskonformen Auslegung zugeführt werden kann. Da sich das Gesetzgebungsvorhaben jedoch an seinem Beginn befindet, sollte man sich im weiteren Verfahren nicht auf die Möglichkeiten einer verfassungskonformen Auslegung verlassen und das Übermaßverbot verletzende Regelungen im Vorhinein aus dem Weg gehen.

Kiel, den 12. Juni 2019

gez. Prof. Dr. Utz Schliesky

Institutsvorstand

Christian K. Petersen

gf. Wissenschaftlicher Mitarbeiter

---

<sup>18</sup> A. Edenharter, Vollverschleierungsverbote im Bildungs- und Erziehungsbereich, DÖV 2018, 351.