

**Institut für Deutsches und Internationales Privatrecht und
Zivilverfahrensrecht**

**Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Internationales Privatrecht
und Rechtsvergleichung**

Prof. Dr. Dr. h. c. Mathias Rohe, M.A.

Richter am OLG a. D.

Direktor Erlanger Zentrum für Islam und Recht in Europa

Erlangen, im März 2017,
Ergänzung vom 20. Februar 2019

Die folgende Stellungnahme wurde im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens in Bayern im Jahre 2017 abgegeben. Die inhaltlichen Argumente beziehen sich generell auf die Gesichtsverhüllung im universitären Betrieb.

Kurzstellungnahme zum Kabinettsentwurf eines Gesetzes über Verbote der Gesichtsverhüllung in Bayern vom 21. Februar 2017

Gegenstand dieser Kurzstellungnahme ist die für Hochschulen relevante Regelung in § 2 Nr. 1 c) unter dem 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. Bislang 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. Ich 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 Gesetzesentwurf 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 mir 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.

Mir ist bekannt, dass in anderen Bundesländern Restriktionen nur für Prüfungen und bei persönlich im kommunikativen Dialog zu erbringende Leistungen (z.B. Vorstellung von Seminararbeiten) erfolgt sind. Ich meine aber, 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 zum einen 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 mir Einschränkungen auf bestimmte Hochschulveranstaltungen nicht erforderlich zu sein. Über Regelungen des bloßen Aufenthalts in Hochschuleinrichtungen (Flure, Cafeterien etc.) könnte man nachdenken. Allerdings meine ich, dass – in diesen Tagen auch aus Sicherheitsgründen – eine nicht geringe Beeinträchtigung des offenen Miteinanders zu befürchten ist. 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 Gesetzesentwurf dafür eine angemessene Härtefallregelung vor.

5. Der vorliegende Gesetzesentwurf 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 Gesetzesentwurf der Fraktion der FDP/DVP im Landtag von Baden-Württemberg (Drucksache 16/896 vom 27.10.2016), zu dem am 13. März eine Sachverständigenanhörung stattfinden wird, 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 halte ich den Gesetzesentwurf 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 bayerischen 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 halte ich diese für überzogen. Die Gesichtsverhüllung wird auch unter Musliminnen und Muslimen weitestgehend abgelehnt, teils auch scharf kritisiert. Allerdings erschiene es außerordentlich hilfreich, wenn nicht geboten, andererseits 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 in Bayern noch einige Unsicherheit, nicht zuletzt im Hinblick auf unsere weiblichen Lehramtsstudierenden. 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.