

## **2. Neudruck**

### **Gesetzentwurf**

der Fraktion der DVU

#### **Gesetz zur Änderung des Beamtengesetzes für das Land Brandenburg (Landesbeamtengesetz – LBG)**

##### **A. Problem**

Mit Urteil vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02 hat das Bundesverfassungsgericht auf eine Verfassungsbeschwerde im wesentlichen ausgeführt, dass ein Verbot für Lehrkräfte, in Schule und Unterricht ein Kopftuch zu tragen, einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage im geltenden Recht der Bundesländer bedarf.

Aus Art. 33 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 und 2 und mit Art. 33 Abs. 3 des Grundgesetzes ist jedem Deutschen nach Maßgabe seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleicher Zugang zu jedem öffentlichen Amt eröffnet. Ein Zusammenhang zwischen der Zulassung zu dem öffentlichen Amt und dem religiösen Bekenntnis ist ausgeschlossen. Auch das Tragen eines Kopftuches in Schule und Unterricht fällt damit unter den Schutz des Grundrechts der Glaubensfreiheit. Die bestehenden Gesetzesgrundlagen des an dem Verfassungsstreit beteiligten Bundeslandes Baden-Württemberg reichten dem Verfassungsgericht nicht aus. Hierauf ließ sich ein "Kopftuchverbot" im Einklang mit dem Bestimmtheitsgrundsatz des Verwaltungsverfahrensrechts nicht stützen, weil diese den komplizierten Abwägungen des Grundrechtsbereichs der Religionsfreiheit sowie zwischen der Religionsfreiheit und dem staatlichen Neutralitätsgebot nicht spezifisch Rechnung tragen. Im Rahmen dieser Abwägungen ist zwischen innerer und äußerer Bekenntnisfreiheit zu differenzieren. Artikel 4 Grundgesetz enthält keine eigenen Schranken. Es ist aber verfassungsrechtlich anerkannt, dass die äußere Bekenntnisfreiheit, anders als die innere Bekenntnisfreiheit, grundrechtsimmanente Schranken unterliegt, weil von dem "nach außen gelebten Bekenntnis" Grundrechte anderer betroffen sein können. Insbesondere das Tragen eines Kopftuches ist der äußeren Bekenntnisfreiheit zuzuordnen.

Datum des Eingangs: 15.10.2003 / Ausgegeben: 24.10.2003

Mit diesem Grundrecht treten nämlich neben dem staatlichen Erziehungsauftrag die Verfassungsgüter des elterlichen Erziehungsrechts und die negative Glaubensfreiheit der Schulkinder in Widerstreit, ebenso die dem Staat gebotene religiös-weltanschauliche Neutralität. Durch das in besonderem Maße exponierte Tragen religiöser Symbole, wie z. B. des Kopftuchs durch moslemische Frauen bei Ausübung des Lehrerberufs, wird insbesondere die negative Glaubensfreiheit der Schülerinnen und Schüler, nämlich kultischen Handlungen oder Verhaltensweisen eines nicht geteilten Glaubens fernzubleiben, berührt. In einer Gesellschaft mit unterschiedlichen Glaubensüberzeugungen gibt es zwar zu Recht keinen allgemeinen Anspruch darauf, von Bekundungen, kultischen Handlungen und religiösen Symbolen eines fremden Glaubens verschont zu bleiben. Dieses führt allerdings zu einem unvermeidlichen Spannungsverhältnis zwischen positiver Glaubensfreiheit einer im öffentlichen Dienst- und Treueverhältnis stehenden Person einerseits und der staatlichen Pflicht zu weltanschaulich-religiöser Neutralität im Schulbereich, dem Erziehungsrecht der Eltern sowie der negativen Glaubensfreiheit der Schüler andererseits. Bringen Beamte oder andere öffentlich Bedienstete religiöse oder weltanschauliche Bezüge in ihre Amtsführung ein, kann dies den in Neutralität zu erfüllenden dienstlichen Auftrag, konkret in der Schule den staatlichen Erziehungsauftrag, das elterliche Erziehungsrecht und die negative Glaubensfreiheit der Schülerinnen und Schüler beeinträchtigen. Es ist möglich, dass dadurch Schulkinder beeinflusst und Konflikte mit Eltern ausgelöst werden, die den Schulfrieden stören und die Erfüllung des Erziehungsauftrages der Schule gefährden können. Auch die Bekleidung von Beamten, wie z.B. von Lehrern, die als religiös motiviert verstanden werden kann, kann so wirken. Der Aussagegehalt insbesondere des von Mosleminnen getragenen Kopftuchs wird in jüngster Zeit verstärkt auch als ein politisches Symbol des islamischen Fundamentalismus gesehen. Von anderen Teilen der Bevölkerung wird das Kopftuch als ein Zeichen gesellschaftlicher Unterdrückung der Frau gedeutet. Ein von einer Lehrerin aus religiösen Gründen getragenes religiöses Symbol kann deshalb besonders intensiv wirken, weil die Schüler hier – anders als dieses z.B. mit dem an der Wand hängenden christlichen Kreuz der Fall ist – für die gesamte Dauer des Schulbesuches mit der im Mittelpunkt des Unterrichtsgeschehens stehenden Lehrerin in aktiver Weise ohne Ausweichmöglichkeit konfrontiert sind. Mithin ist das Tragen des Kopftuches objektiv geeignet, bestimmende Einflüsse auf die religiöse Orientierung von Schulkindern auszuüben. Damit ist aber notwendig ein größeres Konfliktpotential in der Schule verbunden. Durch die Verwendung signifikanter Bekleidungssymbole erscheint ein Konflikt sogar naheliegend. Das Kopftuch, getragen als kompromisslose Erfüllung eines islamischen Verhüllungsgebotes der Frau, steht gegenwärtig für viele Menschen innerhalb und außerhalb der islamischen Religionsgemeinschaften für eine religiös begründete kulturpolitische Aussage, insbesondere das Verhältnis der Geschlechter zueinander und die Rolle der Frau in der Gesellschaft betreffend. In seiner radikal – islamischen Ausprägung ist dieses mit den elementaren Grundwerten unserer Verfassung und Gesellschaftsordnung nicht zu vereinbaren.

Obwohl im Land Brandenburg derzeit der moslemische Anteil an der Bevölkerung eher gering ist, bedarf es dennoch – insbesondere angesichts der zunehmenden, nicht nur bundesländerübergreifenden Migrationstendenzen sowie angesichts der seitens des Landes Brandenburg angestrebten Länderfusion mit Berlin als Bundesland mit überdurchschnittlich hohem Anteil unterschiedlichster religiöser, speziell moslemischer Bevölkerung – seitens des Landesgesetzgebers einer vorausschauenden Reaktion.

## **B. Lösung**

Wer Beamter werden will, strebt die Nähe zur öffentlichen Gewalt in ihrer dienenden Funktion für alle Bevölkerungsteile an und begehrt die Begründung eines besonderen Dienst- und Treueverhältnisses zum Staat auf dieser Grundlage. Diese Pflichtenstellung überlagert den grundsätzlich auch für Beamte geltenden Schutz der Grundrechte, soweit Aufgabe und Zweck des öffentlichen Amtes dies erfordern. Dies gilt nicht nur für Lehrerinnen und Lehrer, sondern für alle Beamten, welche hoheitliche bzw. schlicht – hoheitliche Aufgaben des öffentlichen Rechts den Bürgern gegenüber ausüben und insoweit in persona mit diesen in Kontakt treten. Die dem Beamten obliegenden Verpflichtungen sind entscheidend für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Erfüllung der Aufgaben des demokratischen Rechtsstaats. Hieraus folgt das Neutralitäts- und Mäßigungsgebot der Beamten, das der grundsätzlichen Neutralitätspflicht des Staates auch für den religiösen und weltanschaulichen Bereich entspricht. Es kennzeichnet das öffentliche Dienstrecht, dass der Dienstherr die Pflichten der Beamten nach den jeweiligen Bedürfnissen einer rechtstaatlichen und sachlich wirksamen Verwaltung festlegt. Diese Prinzipien gelten unmittelbar von Verfassungs wegen. Die Anforderungen an Zurückhaltung und Neutralität des Beamten bedürfen deshalb angesichts der unter Punkt A. ausgeführten Problematik einer weiteren gesetzlichen Konkretisierung. Das betrifft in herausragendem Maße gerade den staatlichen Schulbetrieb als Stätte Werte vermittelnden erzieherischen Wirkens. Das Land Brandenburg hat insoweit Gestaltungsfreiheit. Dabei können nach dem Grundgesetz die einzelnen Länder zu durchaus verschiedenen Regelungen kommen. Dem Landesgesetzgeber steht es frei, die bislang fehlende gesetzliche Grundlage zur Lösung des Problems zu schaffen. So kann er im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben auch das zulässige Maß religiöser Bezüge während der Ausübung öffentlicher Ämter, wie z.B. bei der Wahrnehmung eines Lehrberufs, neu bestimmen. Mit dem vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesbeamtengesetzes wird – unter Vornahme einer interessengerechten Abwägung der in Artikel 33 Absätze 2 bis 5 und Artikel 4 Absätze 1 und 2 Grundgesetz sowie in Artikeln 96 und 13 der Verfassung des Landes Brandenburg enthaltenen Verfassungsgüter und – Grundsätze – der insoweit bestehenden Rechtsunsicherheit abgeholfen und die Vorschriften des allgemeinen Beamtenrechts den Folgen, die sich aus dem Verfassungsgerichtsurteil ergeben, angepasst. Aufgrund von § 11 Absatz 1 BbgRiG gelten die geänderten beamtenrechtlichen Vorschriften für die Rechtsverhältnisse der Richter im Land Brandenburg entsprechend.

## **C. Rechtsfolgenabschätzung**

a) Ist die Regelung rechtlich und/oder tatsächlich erforderlich? Gibt es Alternativen zu einer Regelung durch Gesetz oder Rechtsverordnung?

Die Regelung ist rechtlich wie tatsächlich erforderlich und geboten. Wie auf die gewandelten Verhältnisse zu antworten ist, hat nicht die Exekutive oder die Judikative zu entscheiden. Vielmehr bedarf es hierfür vorrangig einer Regelung durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber. Nur er verfügt über eine Einschätzungsprärogative, die Behörden und Gerichte nicht für sich in Anspruch nehmen können. Rechtsstaatsprinzip und Demokratiegebot verpflichten

zudem den Gesetzgeber, die für die Grundrechtsverwirklichung sowie deren Einschränkung im Rahmen der Verfassungsordnung maßgeblichen Regelungen selbst zu treffen. Der Landesgesetzgeber ist hier ausdrücklich zur Konfliktlösung kollidierender Interessen aufgefordert. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts stellt klar, dass dies vor allem dann gilt, wenn die betroffenen Grundrechte – wie hier – von der Verfassung ohne Gesetzesvorbehalt gewährleistet sind und eine Regelung damit notwendigerweise ihre verfassungseminenten Schranken bestimmen und konkretisieren muss. Solche Regelungen sind dem Parlament vorbehalten, um sicherzustellen, dass Entscheidungen von solcher Tragweite aus einem Verfahren hervorgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Ausmaß von Grundrechtsangriffen in öffentlicher Debatte zu klären.

b) Werden für den Vollzug der Regelung neue Organisationseinheiten geschaffen oder Behörden mit neuen Aufgaben betraut?

Nein.

c) Werden mit der Regelung Standards neu eingeführt, erweitert oder reduziert?

Nein.

d) Entstehen durch die Regelung für den öffentlichen Haushalt zusätzliche Kosten?

Nein.

#### **D. Zuständigkeit**

Zuständig ist das Ministerium des Innern.

**Gesetz zur Änderung des Beamtengesetzes für das Land Brandenburg (Landesbeamtengesetz – LBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 08. Oktober 1999 (GVBl. I S. 446), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Neuordnung des Landesdisziplinarrechts vom 18.12.2001 (GVBl. I S. 254)**

Der Landtag möge beschließen:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

Die Angabe zu § 18 wird wie folgt neu gefasst:

"§ 18 Unparteiische Amtsführung, Verfassungstreue, politische und religiöse Betätigung."

2. § 18 wird wie folgt geändert:

Nach § 18 Absatz 3 wird folgender Absatz 4 wie folgt neu hinzugefügt:

"(4) Der Beamte hat bei religiöser Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergibt." Dies betrifft insbesondere das öffentliche Tragen und Verwenden symbolhafter religiöser Gegenstände bei Ausübung des Amtes, außer die zur Amtstracht der als öffentliche Körperschaften anerkannten Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften gehörenden Gegenstände oder Symbole sowie die Bekleidung der diesen zugeordneten Orden und anderen Organisationen, soweit damit Hinweise auf eine bestimmte Religions- und Weltanschauungsauslegung verbunden sein können, die über die bloße Religionszugehörigkeit hinausgehen."

Begründung:

Der mit zunehmender Pluralität auch in Brandenburg verbundene gesellschaftliche Wandel muss für den Gesetzgeber Anlass zu einer Neubestimmung des zulässigen Ausmaßes religiöser Bezüge und Betätigungen während und gelegentlich der Ausübung öffentlicher Ämter und der Wahrnehmung hoheitlicher oder schlicht – hoheitlicher Aufgaben in einem öffentlichen Dienst- und Treueverhältnis stehender Personen gegenüber dem Bürger sein. Hierbei hat der Gesetzgeber von der bestehenden und für alle verbindlichen Werteordnung des Grundgesetzes auszugehen.

Die mit der Einführung des § 18 Absatz 4 BLG verbundene Einschränkung des Artikels 4 Absätze 1 und 2 Grundgesetz für Beamte als Element einer gesetzgeberischen Entscheidung über das Verhältnis von Staat und Religion kann die Religionsfreiheit zulässigerweise einschränken. Diese Annahme steht im Einklang mit Artikel 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Das kompromisslose Tragen religiöser Symbole, die über den Hinweis auf bloße Religionszugehörigkeit hinaus eine bestimmte Auslegung von Religion oder Weltanschauung zum Gegenstand haben können – wie das Tragen des Kopftuches durch moslemischer Frauen im Schuldienst – ist mit dem Mäßigungs- und Neutralitätsgebot des öffentlichen Dienstes nicht zu vereinbaren. Um die Eignung eines Bewerbers für den öffentlichen Dienst zu verneinen, bedarf es nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts keiner "konkreten Gefährdung" der Leistungsfähigkeit der Verwaltung. Da dienst-, insbesondere disziplinarrechtliche Einwirkungsmöglichkeiten des Dienstherrn bei Bestehen eines öffentlichen Dienstverhältnisses in diesem Fall wegen des besonderen Verfassungsranges des Artikels 4 GG bzw. des Artikels 13 Absatz 1 BbgVerf nach gegenwärtiger Rechtslage kaum möglich sind, muss der Dienstherr bereits zuvor im Rahmen der Eignungsprüfung dafür sorgen, dass niemand öffentliche Ämter bekleidet, der nicht die Gewähr dafür bietet, dass die aus Artikel 33 Absatz 5 Grundgesetz folgenden Dienstpflichten unter dem Aspekt der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums eingehalten werden. Auf das Vorliegen einer abstrakten Gefahrenlage kommt es dabei nicht an. Es widerspricht dem Funktionsvorbehalt des öffentlichen Dienstrechts, wenn sich der Staat gegen seine eigenen öffentlich Bediensteten, die ihn verkörpern und durch die er handelt, auf die polizeirechtliche Gefahrenschwelle berufen müsste, um deren Verhalten im Dienst zu reglementieren. Durch die Verwendung signifikanter religiöser Symbole der hier in Frage stehenden Art, auch in Form einer spezifisch religiösen Bekleidung, erscheint eine Beeinträchtigung der weltanschaulich-religiös neutralen Amtsausübung in nachvollziehbarer Weise naheliegend. Zudem hat der Gesetzgeber des Landes Brandenburg unter Beachtung des Neutralitätsgebotes in diesen Fällen die naheliegenden Konfliktsituationen mit Freiheitsrechten anderer in Abwägung der betroffenen Rechtsgüter einer Lösung zuzuführen. Das Land kann diese möglichen Konfliktsituationen und Rechtsgutverletzungen im Einklang mit dem Gesetzgebungsauftrag weder "aussitzen" noch in Kauf nehmen. Im fraglichen Fall des Tragens eines Kopftuches im Schuldienst drängen sich Konfliktsituationen mit der negativen Religionsfreiheit der Kinder und – insoweit – mit dem elterlichen Bestimmungsrecht in religiösen Fragen bis zum Eintritt der Religionsmündigkeit geradezu auf. Der Landesgesetzgeber kann hier nicht zuwarten, bis sich solche Konfliktsituationen realisieren und letztlich Schüler oder Eltern bei den Gerichten um Rechtsschutz nachsuchen.

Bei dem für eine gesetzliche Regelung zu findenden Mittelweg im Rahmen der Abwägung der hier kollidierenden Verfassungsgüter dürfen aber auch religiös – kulturelle Traditionen und konfessionelle Zusammensetzung der Bevölkerung und ihre mehr oder weniger starke religiöse Verwurzelung berücksichtigt werden. Wegen der Zuordnung eines gewichtigen Teils der Bevölkerung und der Einbettung des Landes Brandenburg in den religiös – kulturellen und traditionellen Kontext der deutschen Länder ist daher die Notwendigkeit der in dem neu gefassten § 18 Absatz 4 Satz 2, zweiter Halbsatz benannten Privilegierung insbesondere im Hinblick auf die Stellung der Kirchen und als öffentlich – rechtliche Körperschaften anerkannten Religionsgemeinschaften, deren Orden und anderen Organisationen der durch Artikel 140 Grundgesetz zum Bestandteil des Grundgesetzes erklärten Artikel 136 – 139 und 141 der Weimarer Reichsverfassung, insbesondere im Hinblick auf die Rechtsform solcher Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts, nach Artikel 137 Absatz 5 WRV indiziert.

Für die Fraktion der DVU

Liane Hesselbarth  
Fraktionsvorsitzende