



HESSISCHER LANDTAG

Januar 2004

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

für ein Gesetz zur Sicherung der staatlichen Neutralität

A. Problem

Mit Urteil vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02 – hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts entschieden, dass es im geltenden Recht des Landes Baden-Württemberg keine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage dafür gibt, beamteten Lehrkräften in Schule und Unterricht das Tragen eines Kopftuches zu verbieten. Insbesondere eine aus Art. 33 Abs. 5 GG abgeleitete Neutralitätspflicht wurde von der Mehrzahl der Richter als nicht ausreichend angesehen.

Die insofern in Baden-Württemberg bestehende Rechtslage ist mit der im Land Hessen vergleichbar. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die Entscheidung auf Hessen übertragbar ist, dass also auch in Hessen keine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage für ein Verbot von Kopftüchern für Lehrerinnen besteht.

Über die Frage eines Verbotes des Tragens von Kopftüchern im Lehrberuf hinaus stellt sich nach den Feststellungen des Urteils weiter das Problem, dass die bisher unmittelbar aus der Verfassung abgeleiteten Mäßigungs-, Zurückhaltungs- und Neutralitätspflichten der Beamten einfachgesetzlich zu konkretisieren sind.

B. Lösung

Schaffung einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage für alle Beamtinnen und Beamten sowie für alle Lehrkräfte an Schulen.

C. Befristung

Nicht erforderlich, da die zu ändernden Stammgesetze bereits befristet sind.

D. Alternativen

Beschränkung auf eine Regelung für Lehrkräfte.

E. Finanzielle Mehraufwendungen

Keine.

F. Auswirkungen, die Frauen anders oder in stärkerem Maße betreffen als Männer

Unmittelbar durch die Regelungen des Gesetzes keine. Vom dadurch möglichen Verbot des Kopftuchtragens während des Dienstes werden allerdings nur Frauen betroffen sein.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

Gesetz zur Sicherung der staatlichen Neutralität

Vom

....

Artikel 1 Änderung des Hessischen Beamtengesetzes

§ 68 des Hessischen Beamtengesetzes in der Fassung vom 11. Januar 1989 (GVBl. I S. 26), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Dezember 2003 (GVBl. I S. 494), wird wie folgt geändert:

1. Die bisherige Regelung wird Abs. 1.
2. Als Abs. 2 wird angefügt:

„(2) Beamte haben sich im Dienst politisch, weltanschaulich und religiös neutral zu verhalten. Insbesondere dürfen sie Kleidungsstücke, Symbole oder andere Merkmale nicht tragen oder verwenden, die objektiv geeignet sind, das Vertrauen in die Neutralität ihrer Amtsführung zu beeinträchtigen oder den politischen, religiösen oder weltanschaulichen Frieden zu gefährden. Bei der Entscheidung über das Vorliegen der Voraussetzungen nach Satz 1 und 2 ist der christlich und humanistisch geprägten abendländischen Tradition des Landes Hessen angemessen Rechnung zu tragen.“

Artikel 2 Änderung des Hessischen Schulgesetzes

§ 86 des Hessischen Schulgesetzes in der Fassung vom 2. August 2002 (GVBl. I S. 466) wird wie folgt geändert:

1. Als neuer Abs. 3 wird eingefügt:

„(3) Zur Gewährleistung der Grundsätze des § 3 Abs. 1 haben Lehrkräfte in Schule und Unterricht politische, religiöse und weltanschauliche Neutralität zu wahren; § 8 bleibt unberührt. Insbesondere dürfen sie Kleidungsstücke, Symbole oder andere Merkmale nicht tragen oder verwenden, die objektiv geeignet sind, das Vertrauen in die Neutralität ihrer Amtsführung zu beeinträchtigen oder den politischen, religiösen oder weltanschaulichen Frieden in der Schule zu gefährden. Bei der Entscheidung über das Vorliegen der Voraussetzungen nach Satz 1 und 2 ist der christlich und humanistisch geprägten abendländischen Tradition des Landes Hessen angemessen Rechnung zu tragen. Für Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst kann die zuständige Behörde auf Antrag abweichend von Satz 2 im Einzelfall die Verwendung von Kleidungsstücken, Symbolen oder anderen Merkmalen zulassen, soweit nicht zwingende öffentliche Interessen entgegenstehen.“

2. Die bisherigen Abs. 3 und 4 werden Abs. 4 und 5.
3. In Abs. 5 (neu) werden die Worte „gilt Abs. 2“ durch die Worte „gelten Abs. 2 und 3“ ersetzt.

Artikel 3 **In-Kraft-Treten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeines

Mit Urteil vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02 – entschied der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts mit fünf zu drei Stimmen, dass es im geltenden Recht des Landes Baden-Württemberg keine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage für ein Verbot des Tragens von muslimischen Kopftüchern für Lehrkräfte in Schule und Unterricht gibt. Die Verfassungsbeschwerde einer Lehrerin, die in das Beamtenverhältnis übernommen werden und mit Kopftuch unterrichten wollte, war damit begründet. Das Bundesverfassungsgericht nahm einen Verstoß gegen Art. 33 Abs. 2 i. V. m. Art. 4 Abs. 1 und 2 und mit Art. 33 Abs. 3 Grundgesetz an. Das Tragen eines muslimischen Kopftuches kann damit ohne hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage nicht als Eignungsmangel für das Amt einer Lehrerin qualifiziert werden.

Nach dem Bundesverfassungsgericht steht es dem zuständigen Landesgesetzgeber frei, die bislang fehlende gesetzliche Grundlage zu schaffen. Im Rahmen einer Neubestimmung der zulässigen religiösen Bezüge in der Schule sind gesetzliche Regelungen zur Konkretisierung von beamtenrechtlichen Pflichten in Bezug auf ihr äußeres Auftreten (u.a. Kleidung) zulässig. Gesetzliche Einschränkungen der Glaubensfreiheit sind insoweit denkbar. Das Bundesverfassungsgericht verwies dabei auf die umfassende Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers im Schulwesen in Bezug auf die weltanschaulich-religiöse Ausprägung der öffentlichen Pflichtschulen. Zudem können Schultraditionen, die konfessionelle Zusammensetzung der Bevölkerung und ihre mehr oder weniger starke religiöse Verwurzelung bei der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage berücksichtigt werden. Der Landesgesetzgeber hat dabei der Glaubensfreiheit der Lehrer, der betroffenen Schüler, dem Erziehungsrecht der Eltern sowie der Pflicht des Staates zu weltanschaulich-religiöser Neutralität in angemessener Weise Rechnung zu tragen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 24. September 2003 hierzu ausgeführt „.... Dies schließt ein, dass die einzelnen Länder zu verschiedenen Regelungen kommen können, weil bei dem zu findenden Mittelweg auch Schultraditionen, die konfessionelle Zusammensetzung der Bevölkerung und ihre mehr oder weniger starke religiöse Verwurzelung berücksichtigt werden dürfen“ (BVerfG, NJW 2003, S. 3111, 3114)

Da es wie in Baden-Württemberg auch in Hessen bislang weder im hessischen Beamtenrecht noch im hessischen Schulrecht eine entsprechende Grundlage zum Verbot des Tragens oder Verwendens von Kleidungsstücken, Symbolen oder anderer Merkmale gibt, die objektiv geeignet sind, das Vertrauen in die Neutralität ihrer Amtsführung zu beeinträchtigen oder den politischen, religiösen oder weltanschaulichen Frieden zu gefährden, ist die Schaffung einer entsprechenden Gesetzesnorm erforderlich.

B. Im Einzelnen

Zu Art. 1

Mit der neuen Regelung wird die Neutralitätspflicht von Beamtinnen und Beamten entsprechend den Grundsätzen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einfachgesetzlich normiert und durch Satz 2 im Hinblick auf das Tragen oder Verwenden

von Kleidungsstücken, Symbolen oder anderen Merkmalen (im Folgenden zur Vereinfachung: Erkennungsmerkmale) konkretisiert.

Zur religiösen und weltanschaulichen Neutralitätspflicht des Staates hat das Bundesverfassungsgericht bereits früher ausgeführt:

„Um in einer pluralistischen Gesellschaft ein friedliches Zusammenleben der Anhänger unterschiedlicher oder sogar gegensätzlicher religiöser und weltanschaulicher Überzeugungen zu gewährleisten, muss der Staat in Glaubensfragen Neutralität bewahren und alles vermeiden, was den religiösen Frieden und eine gedeihliche Koexistenz in der Gesellschaft gefährden kann.“ (BVerfGE 93, 1, 16 f.).

Diese Neutralitätspflicht des Staates rechtfertigt es, Beamtinnen und Beamten als seinen Repräsentanten – auch in Abwägung mit deren Religionsfreiheit - die Pflicht aufzuerlegen, im Dienst bestimmte Erkennungsmerkmale nicht zu tragen oder zu verwenden, die geeignet sind, die Neutralität des Staates nach außen in Frage zu stellen. Dies steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach der Beamte gegen die ihm obliegenden Dienstpflichten verstößt, wenn er sich im Dienst politisch, weltanschaulich und religiös nicht neutral verhält und dieses Verhalten objektiv geeignet ist, zu Konflikten oder Behinderungen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zu führen (BVerfGE 39, 334, 346 ff.). Dementsprechend bezieht die Bestimmung auch politische Erkennungsmerkmale mit ein, da auch diesbezüglich der Staat zu entsprechender Neutralität verpflichtet ist.

Welche Erkennungsmerkmale im Einzelnen nicht getragen oder verwendet werden dürfen, kann nicht durch eine gesetzliche Regelung festgelegt werden. Dies hängt entscheidend von den konkreten Umständen des Einzelfalls, wie dem innegehabten Amt und seiner Außenwirkung, den Verhältnissen in der Dienststelle, der Größe und Ausdrucksstärke des Erkennungsmerkmals und vielem anderen mehr ab. Durch Satz 2 und 3 werden aber die maßgeblichen Kriterien für diese Einzelfallentscheidung vorgegeben.

Die Regelung stellt auf die objektive Wirkung des Erkennungsmerkmals ab, da es im Hinblick auf die Neutralität des Staates nicht auf subjektive Empfindlichkeiten der Adressaten oder darauf ankommen kann, welchen Erklärungsinhalt die Beamtin oder der Beamte einem verwendeten Symbol beimisst. Des Weiteren ist klargestellt, dass hierbei auch die historisch verwurzelten Wertüberzeugungen Beachtung finden, die vor allem durch das Christentum als prägendem Bildungs- und Kulturfaktor in Hessen bestehen, auf denen der gesellschaftliche Zusammenhalt beruht und die für die Erfüllung der Aufgaben des Staates maßgebend sind.

So kann beispielsweise – wie auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 24. September 2003 anerkennt - das muslimische Kopftuch als politisches Symbol des islamischen Fundamentalismus verstanden werden, das die Abgrenzung zu Werten der westlichen Gesellschaft, wie der individuellen Selbstbestimmung und Gleichberechtigung der Frau, ausdrückt, unabhängig von den individuellen Beweggründen der Trägerin. Auch ist es ein so auffälliges und ausdrucksstarkes Symbol, dass zumindest solchen Beamtinnen und Beamten, die als Repräsentanten des Staates nach außen tätig werden, das Tragen eines solchen im Dienst untersagt werden kann.

Demgegenüber werden z.B. unauffällige Schmuckstücke (Kreuz, Halbmond u.Ä.) von dem Verbot nicht erfasst, da sie objektiv nicht geeignet sind, eine Beeinträchtigung oder Gefahr im Sinne der Regelung darzustellen.

Zur einheitlichen Handhabung der gesetzlichen Regelung in ihrem Geschäftsbereich oder Teilen davon kann die oberste Dienstbehörde durch Verwaltungsvorschriften nähere Konkretisierungen treffen und dabei auch bestimmte Erkennungsmerkmale benennen, die nach ihrer Bewertung unter die Regelung fallen.

Zu Art. 2:

§ 86 Abs. 3 Hessisches Schulgesetz erfaßt alle Lehrerinnen und Lehrer an öffentlichen Schulen und normiert für diese dem § 68 HBG entsprechende, auf die Schulen zugeschnittene Verhaltenspflichten. Auf die Begründung zu Art. 1 wird insofern verwiesen.

All jene Erkennungsmerkmale, die der christlich und humanistisch geprägten abendländischen Tradition Hessens entsprechen, bleiben zulässig. Hierin liegt kein Verstoß gegen den Grundsatz der religiösen Gleichbehandlung. Das BVerfG hat hierzu ausgeführt, dass „auch Schultraditionen, die konfessionelle Zusammensetzung der Bevölkerung und ihre mehr oder weniger starke religiöse Verwurzelung berücksichtigt werden dürfen (BVerfG, NJW 2003, S. 3111, 3114).

In Hessen gibt es eine christliche und humanistische Bildungstradition. Das wird nicht zuletzt daran deutlich, dass es in Hessen mit § 2 Hessisches Schulgesetz eine historisch gewachsene Norm gibt, die es als Bildungsauftrag der Schulen festschreibt, dass den Schülern die christlichen und humanistischen Traditionen vermittelt werden sollen.

Die Regelung ist neben der Änderung des Hessischen Beamtengesetzes erforderlich, um auch Lehrkräfte zu erfassen, die nicht im Beamtenverhältnis stehen und um schulischen Besonderheiten Rechnung zu tragen.

Für den Religionsunterricht bleibt es bei den Bestimmungen des § 8 des Hessischen Schulgesetzes (Satz 1, 2. Halbsatz). Satz 3 lässt Ausnahmen für Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst zu, da es sich hierbei um eine Monopolausbildung handelt und somit die Freiheit der Berufswahl gemäß Art. 12 Abs. 1 GG berührt ist.

Auch hier gilt, dass die Bestimmung durch Verwaltungsvorschriften des Kultusministeriums näher konkretisiert werden kann.

Zu Art. 3:

Artikel 3 regelt das In-Kraft-Treten des Gesetzes.

Wiesbaden, den

Der Fraktionsvorsitzende

Dr. Jung