

**Bundesvorstand:**  
Werner Koep-Kerstin, Vorsitzender  
Tobias Baur  
Anja Heinrich  
Oksan Karakus  
Mara Kunz  
Prof. Dr. Martin Kutscha  
Prof. Dr. Fredrik Roggan  
Dr. Sarah Thomé  
Dr. Kirsten Wiese  
Prof. Dr. Rosemarie Will

**Beiratsmitglieder:**  
Prof. Edgar Baeger  
Prof. Dr. Lorenz Böllinger  
Daniela Dahn  
Dr. Dieter Deiseroth  
Prof. Dr. Erhard Denninger  
Gunda Diercks-Elsner  
Prof. Dr. Johannes Feest  
Ulrich Finckh  
Prof. Dr. Monika Frommel  
Prof. Dr. Hansjürgen Garstka

Dr. Klaus Hahnzog  
Dr. Heinrich Hannover  
Johann-Albrecht Haupt  
Dr. Detlef Henschel  
Prof. Dr. Hartmut von Hentig  
Heide Hering  
Dr. Dr. h.c. Burkhard Hirsch  
Friedrich Huth  
Prof. Dr. Herbert Jäger  
Elisabeth Kilali  
Dr. Thomas Krämer

Ulrich Krüger-Limberger  
Prof. Dr. Rüdiger Lautmann  
Dr. Till Müller-Heidelberg  
Dr. Gerd Pflaumer  
Claudia Roth, MdB  
Jürgen Roth  
Ingeborg Rürup  
Prof. Dr. Fritz Sack  
Georg Schlaga  
Helga Schuchardt  
Prof. Klaus Staack

Prof. Dr. Ilse Staff  
Prof. Dr. Alexander Wittkowsky  
Rosi Wolf-Almanasreh  
Prof. Dr. Karl-Georg Zinn

**Geschäftsführung:**  
Sven Lüders

Stand: November 2015

**BÜRGERRECHTSORGANISATION seit 1961, vereinigt mit der Gustav Heinemann-Initiative**

HUMANISTISCHE UNION e.V. – Haus der Demokratie und Menschenrechte  
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin

Tel.: 030 / 20 45 02 –56  
Fax: 030 / 20 45 02 –57  
info@humanistische-union.de  
www.humanistische-union.de

**Humanistische  
Union**

Bremen, 29.11.2016

## Stellungnahme zum

## Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesbeamtengesetz und weiterer Vorschriften

Referentenentwurf des Bundesministerium des Innern, Bearbeitungsstand: 10.11.2016

### Vorbemerkung

Ich möchte die Humanistische Union (HU) kurz vorstellen und ihre grundlegende Haltung zum Thema Religionsfreiheit offen legen. Die Humanistische Union e.V., vereinigt mit der Gustav Heinemann-Initiative, ist eine bundesweit tätige Bürgerrechtsorganisation, die 1961 in München gegründet wurde. Wir engagieren uns für das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und wenden uns gegen jede unverhältnismäßige Einschränkung dieses Rechts durch Staat, Wirtschaft oder Kirchen.

Die Humanistische Union ist religiös wie weltanschaulich neutral. Sie versteht ihren Humanismus ausdrücklich nicht als (Gegen-)Entwurf einer sinnstiftenden Ordnung, nicht als Ersatzreligion oder Weltanschauung. Bereits in unserem Gründungsaufwurf von 1961 heißt es dazu: „Diese ‚Humanistische Union‘ sollte eine Vereinigung sein, die die Solidarität unseres menschlich bürgerlichen Lebens ebenso entschieden pflegt und fördert wie die Pluralität unseres individuellen Daseins und Glaubens; sie hätte über das Bekenntnis zu einer demokratischen und pluralistischen Gesellschaftsordnung hinaus weder ein bestimmtes politisches noch ein bestimmtes weltanschauliches Programm zu vertreten.“ In ihrem religiös/weltanschaulichem Selbstverständnis unterscheidet sich die Humanistische Union deshalb grundlegend von anderen humanistischen Verbänden, die ihren Mitgliedern weltanschauliche Angebote unterbreiten. Die Humanistische Union agiert ausschließlich als politisch tätige Vereinigung, als Bürgerrechtsorganisation. Insofern ist es für uns kein Widerspruch, dass unserem Verband neben Atheist\*innen und Agnostiker\*innen auch zahlreiche Christ\*innen sowie Mitglieder verschiedenster Glaubensrichtungen angehören. Sie alle eint die Forderung nach einer vollständigen Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften, nach staatlicher Neutralität in Glaubensdingen, nach staatlicher Gleichbehandlung aller Religionen und Weltanschauungen sowie die Forderung nach Verwirklichung von positiver wie negativer Religions- und Weltanschauungsfreiheit. Gläubige aller Religionen sollen ebenso wie Religionsfreie ihre geistigen und geistlichen Kräfte frei entfalten und nach ihren eigenen Vorstellungen leben können. Der Staat soll diese Freiheiten schützen. Er darf jedoch weder einzelne Religionsgemeinschaften oder Weltanschauungen privilegieren, noch seine Macht mit ihnen teilen.

## Zum Gesetzesentwurf

### Grundsätzlich

Das Tragen religiös motivierter Kleidungsstücke und Symbole wird von der Religionsfreiheit nach Artikel 4 Abs. 1 und 2 GG geschützt. Artikel 4 Abs. 1 und 2 GG schützen als einheitliches Grundrecht gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Recht jeder Einzelnen, ihr gesamtes Verhalten an den Lehren ihres Glaubens auszurichten und ihrer inneren Überzeugung gemäß zu handeln. Das Tragen eines religiös motivierten Gesichtsschleiers – Burka oder Nikab – ist demnach in allen Lebensbereichen vom Schutz der Religionsfreiheit erfasst.

Artikel 4 Abs. 1 und 2 GG kann zugunsten kollidierender Verfassungsrechte eingeschränkt werden. Eingeschränkt werden kann die Religionsfreiheit demnach zugunsten Grundrechte Dritter und „mit Verfassungsrang ausgestatte Gemeinschaftsinteressen“ (so u.a. BVerfGE 93, 1 (21)).

Die beabsichtigten Gesetzesänderungen verbieten jeweils das Tragen eines Gesichtsschleiers, auch dann, wenn er religiös motiviert ist. Insofern können sie zu Eingriffen in die Religionsfreiheit derer führen, die einen Gesichtsschleier aus religiösen Gründen tragen. Diese Eingriffe müssen, um verfassungsmäßig zu sein, zugunsten kollidierender Verfassungsrechte erfolgen. Die Gesetzesbegründung benennt diese kollidierenden Verfassungsrechte allerdings nicht. Auf Seite 7 heißt es insofern lediglich „Etwaige mit dem Entwurf einhergehende Beschränkungen der Religionsfreiheit nach Artikel 4 des Grundgesetzes sind aufgrund konkreter Rechtfertigungsgründe verfassungsrechtlich zulässig, da sie dem Schutz kollidierender Grundrechte Dritter und dem Schutz anderer mit Verfassungsrang ausgestatteter Rechtsgüter dienen und die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes wahren.“ Das Rechtsstaatsgebot aus Art. 20 Abs. 2 und 3 sowie Art. 28 Abs. 1 GG verlangt aber, dass nicht nur die Vorschriften selbst, sondern auch die gesetzgeberische Begründung klar und bestimmt ist.

Die beabsichtigten Gesetzesänderungen verbieten es, so verstehe ich den rechtspolitischen Kontext zu diesem Gesetzesentwurf, Nikab und Burka in bestimmten Situationen zu tragen. In der Gesetzesbegründung wird allerdings keines dieser beiden Kleidungsstücke beim Namen genannt. Es wird sogar nur an einer Stelle (Seite 7 unten) Religionsfreiheit thematisiert. Zwar entspricht es dem Gleichheitsgebot aus Art. 3 GG, Gesetze so zu formulieren, dass alle in Frage kommenden Sachverhalte gleichermaßen erfasst werden. Da aber gegenwärtig in Deutschland sich neben vereinzelt Karnevalsteilnehmenden und vereinzelt Demonstrant\*innen wohl nur muslimische Frauen das Gesicht verhüllen, ist dem Gesetzgeber die Absicht zu unterstellen, dass er eben diese Gesichtsverhüllung muslimischer Frauen in bestimmten Kontexten verbieten möchte. Das sollte der Gesetzgeber aus Gründen der Gesetzesklarheit in der Gesetzesbegründung deutlich machen.

Die beabsichtigten Gesetzesänderungen verbieten jeweils „Kleidungsstücke, die eine offene Kommunikation unmöglich machen oder erschweren“. Darüber, wann ein Kleidungsstück eine offene Kommunikation unmöglich macht oder erschwert, schweigt sich die Gesetzesbegründung aus. Wenn der Gesetzgeber davon ausgeht, dass ein das Gesicht verhüllender Schleier eine „offene Kommunikation“ unmöglich macht oder erschwert, sollte er das aus Gründen der Normenklarheit schreiben. In ihrer gegenwärtigen Formulierung sind die beabsichtigten Gesetzesänderungen interpretationsoffen, zumal unklar bleibt, was eine „offene Kommunikation“ ist. Eine Kommunikation erschweren könnten – abhängig vom Einzelfall – auch Kopftuch, Hut, Kappe, Sonnenbrille, Rollkragenpullover, Halstuch.

Die beabsichtigten Gesetzesänderungen intendieren zum Teil Verbote von Nikab und Burka in Situationen, in denen sie auch jetzt schon aufgrund bestehender Gesetze (etwa: Bundesbeamtenengesetz und Polizeigesetze) verboten werden könnten. Insofern haftet den Gesetzesänderungen politischer Aktionismus an. Vor dem Hintergrund, dass die Zahl Gesichtsschleier tragender Frauen in Deutschland sehr gering ist, bezweifle ich die Verhältnismäßigkeit dieses Vorhabens.

## Im Einzelnen

### **Artikel 1 Änderung des Bundesbeamtengesetzes**

Durch den in § 61 Absatz 1 BBG einzufügenden Satz 1 wird wohl angestrebt, Bundesbeamtinnen das Tragen von Nikab und Burka zu verbieten. Ein solches Verbot greift in die Religionsfreiheit von Nikab und Burka tragenden Bewerberinnen für den Beamtendienst sowie Beamtinnen ein, denn die Religionsfreiheit gilt auch im öffentlichen Dienst.

Ein solcher Eingriff ist durch die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gerechtfertigt, wenn die Dienstpflichten Kund\*innenkontakt verlangen. Tatsächlich erschwert ein Gesichtsschleier wohl die Kommunikation, so wie wir sie in Deutschland gewöhnt sind.

Sofern es aber bei den Tätigkeiten der Beamtinnen zu Kontakt mit Kund\*innen kommt, kann das Tragen von Nikab und Burka bereits aufgrund des bestehenden § 61 Absatz 1 BBG verboten werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen beiden Entscheidungen zum Kopftuch einer Lehrerin erlaubt, dass dieser im Einzelfall das Tragen eines Kopftuches auf Grundlage der allgemeinen beamtenrechtlichen Vorschriften verboten werden könne. Dasselbe muss dementsprechend für Burka und Nikab gelten. Allerdings könnte es dem Gebot der Normenklarheit entsprechen, das in § 61 Absatz 1 BBG enthaltene Gebot zur Erfüllung der Dienstpflichten mit vollem persönlichem Einsatz und zur Mäßigung innerhalb und außerhalb des Dienstes so zu konkretisieren, dass mit einem Gesichtsschleier diesen Pflichten im Einzelfall nicht entsprochen werden kann.

Sofern es bei den Tätigkeiten der Beamtinnen nicht zu Kontakt mit Kund\*innen kommt, steht in Frage, ob ein Verbot, Gesichtsschleier im Dienst zu tragen, als Eingriff in die Religionsfreiheit gerechtfertigt werden kann. Bei Arbeiten im Archiv oder der Geschäftsstelle einer Behörde wird es erwartungsgemäß „nur“ zur Kommunikation mit Kolleg\*innen und den Dienstvorgesetzten kommen. Es wäre genauer zu begründen, dass die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, Artikel 33 Absatz 5 GG, oder andere Verfassungswerte einen Eingriff in die Religionsfreiheit einer Gesichtsschleier tragenden Muslimin auch dann begründen können, wenn „nur“ die „offene“ Kommunikation mit Kolleg\*innen und Dienstvorgesetzten gewährleistet werden soll. Selbstverständlich ist Kommunikation jederzeit sehr wünschenswert.

Das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages „Das Tragen einer Burka im öffentlichen Raum“ von 2010 (WD 3 – 3000 – 046/10) schreibt dazu:

„Ein Verbot des Tragens einer Burka für Angehörige der Bundesverwaltung bedürfte daher einer einfachgesetzlichen Regelung im Beamtenrecht. Bei der Abwägung zwischen den Grundrechten des Beamten und der Pflicht des Staates zu weltanschaulich-religiöser Neutralität und der gegebenenfalls zu berücksichtigenden Religionsfreiheit Dritter, die in Kontakt mit dem Beamten treten, ist zu beachten, dass diesen umso weniger Gewicht zukommt, je weniger Außenwirkung die Tätigkeit des Beamten aufweist. Der Bundesgesetzgeber ist verfassungsrechtlich zudem nicht befugt, die Religionsfreiheit der Beamten durch eine allgemein-abstrakte und undifferenziert die gesamte Bundesverwaltung betreffende Regelung einzuschränken, die ihre Rechtfertigung nicht in einer konkreten Gefahr für gleichrangige Verfassungsrechtsgüter findet, sondern lediglich der Abwehr unbestimmter abstrakter Gefahren dienen soll.“

### **Artikel 2: Änderung des Beamtenstatusgesetzes**

Durch die angestrebte Ergänzung des § 34 Beamtenstatusgesetz erlangt das Verbot von Kleidungsstücken, „die eine offene Kommunikation unmöglich machen oder erschweren“, auch Geltung für die Beamtinnen der Länder, Gemeinden, Gemeindeverbänden und in den der Aufsicht eines Landes

unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts (§ 1 Beamtenstatusgesetz).

Die angestrebte Ergänzung des § 34 Beamtenstatusgesetz ist ebenso wie die intendierte Änderung des Bundesbeamtengesetzes zu beurteilen, insofern siehe oben.

### Artikel 3: Änderung des Soldatengesetzes

Der mit einem Verbot, einen Gesichtsschleier zu tragen, möglicherweise verbundene Eingriff in die Religionsfreiheit von Soldatinnen kann gerechtfertigt werden, wenn sich diese im Einsatz innerhalb oder außerhalb Deutschlands befinden. Rechtfertigungsgründe können die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtenums sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung sein.

Ob das mit der Ergänzung von § 12 Soldatengesetz intendierte Verbot, Gesichtsschleier innerhalb der dienstlichen Unterkünfte und Anlagen auch während der Freizeit zu tragen gerechtfertigt werden kann, ist fraglich. § 12 Soldatengesetz regelt die Kameradschaft von Soldat\*innen. Warum Kameradschaft im Sinne des Gesetzes nur gewährleistet werden kann, wenn die Soldatinnen ohne Gesichtsschleier kommunizieren, müsste sorgfältiger begründet werden. Zudem müsste begründet werden, dass Kameradschaft ein Verfassungsgut ist.

### Artikel 4 Änderung des Personalausweisgesetzes

Mit den angestrebten Änderungen des Personalausweisgesetzes soll erreicht werden, dass bei einer Identitätsfeststellung die ausweispflichtige Person der identitätsfeststellenden Person ermöglicht, ihr Lichtbild mit ihrem Gesicht abzugleichen.

Ein damit verbundener Eingriff in die Religionsfreiheit von Frauen, die aus religiösen Gründen einen Gesichtsschleier tragen, kann aus Gründen des Gemeinwohlinteresses „öffentliche Sicherheit“, dessen verfassungsrechtliche Verankerung aber in der Gesetzesbegründung noch aussteht, gerechtfertigt werden.

Die Gesetze, die Behörden zur Identitätsfeststellung berechtigen, also jedenfalls die Polizeigesetze der Länder, das Bundespolizeigesetz, die Strafprozessordnung und das Aufenthaltsgesetz, könnten schon jetzt dem Wortlaut nach so ausgelegt werden, dass im Fall einer berechtigten Identitätsfeststellung die Gesichtsschleier tragende Person einen Abgleich des Ausweisfotos mit ihrem Gesicht ermöglichen muss, weil nur so die Identität tatsächlich festgestellt werden kann.

In der Praxis, so entnehme ich einem Artikel der WAZ vom 13.11.2014<sup>1</sup> hat das zumindest in der Stadt Dortmund noch nicht zu Problemen geführt:

„Und wie funktioniert die Führerschein-Kontrolle bei der Polizei? Kim Freigang von der Dortmunder Polizei erklärt: Bei einer Verkehrskontrolle rufen die Kollegen eine Kollegin dazu. "Wenn gerade keine Polizistin greifbar ist, müsste sich die Frau allerdings vor einem Polizisten enthüllen. Wir können da keinen Unterschied machen." Das sei dank der hohen Frauenquote im Präsidium aber mehr als unwahrscheinlich. Vorgekommen sei das seines Wissen noch nie.“

Aber auch im Personalausweisgesetz könnte die gesetzlich ausdrücklich festgelegte Pflicht, den Lichtbildabgleich zu ermöglichen, zu normativer Klarheit fügen.

Zu Artikel 4 Nr. 1 b sei noch angemerkt: Der einzufügende Satz erscheint redundant zu § 1 Abs. 2 S. 3: „Personen, die einen gültigen Pass im Sinne des § 1 Abs. 2 des Passgesetzes besitzen, können

<sup>1</sup> <http://www.derwesten.de/staedte/essen/blitzerfoto-passkontrolle-burka-erschwert-identifikation-id10035643.html>.

die Ausweispflicht nach Absatz 1 Satz 1 und 2 auch durch den Besitz und die Vorlage ihres Passes erfüllen."

#### **Artikel 5 Änderung des Aufenthaltsgesetzes**

Siehe Ausführungen zu Artikel 4

#### **Artikel 6 Änderung des Freizügigkeitsgesetzes / EU**

Siehe Ausführungen zu Artikel 4

#### **Artikel 7 Änderung des Bundeswahlgesetzes**

Siehe Ausführungen zu Artikel 4

#### **Artikel 8 Änderung der Bundeswahlordnung**

Siehe Ausführungen zu Artikel 4

Möglicherweise mit der Regelung verbundene Eingriffe in Artikel 4 GG und Artikel 38 Absatz 1 GG können zugunsten von Artikel 38 Absatz 1 GG gerechtfertigt werden.

#### **Artikel 9 und 10 Änderungen der Straßenverkehrs-Ordnung und der Bußgeldkatalog-Verordnung**

Dass im Fall von Verstößen gegen die Straßenverkehrsordnung die Fahrerin identifizierbar sein soll, ist überzeugend. Das mit § 23 Abs. 4 Straßenverkehrsordnung neu intendierte Verbot, Gesichtsschleier beim Führen eines Kraftfahrzeuges zu tragen, kann zwar zu einem Eingriff in die Religionsfreiheit von Gesichtsschleier tragenden Musliminnen führen, dieser kann aber zugunsten der Sicherheit im Straßenverkehr, die (ggf. aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) als Verfassungswert hergeleitet werden kann, gerechtfertigt werden.

Sofern mit § 23 Abs. 4 Straßenverkehrsordnung neu auch die Pflicht des § 23 Absatz 1 Satz 1 Straßenverkehrsordnung („Wer ein Fahrzeug führt, ist dafür verantwortlich, dass seine Sicht und das Gehör nicht durch die Besetzung, Tiere, die Ladung, Geräte oder den Zustand des Fahrzeugs beeinträchtigt werden.“) konkretisiert werden soll, sollte das zumindest in der Gesetzesbegründung klar gestellt werden.