

## **Gesetzentwurf**

### **der Fraktion der FDP/DVP**

#### **Gesetz zur Gewährleistung offener Kommunikation und Identifizierbarkeit**

##### A. Zielsetzung

Mit dem Gesetz soll den Prinzipien der offenen Kommunikation, der staatlichen Neutralität und den Bedürfnissen der Identifizierung von Personen stärker Geltung verschafft werden. Dazu wird das Verhüllen oder Verschleiern des Gesichtes in näher bestimmten Situationen untersagt.

##### B. Wesentlicher Inhalt

- Ausnahmen des sogenannten Vermummungsverbots im Versammlungsgesetz werden gestrichen.
- Das Landesbeamtengesetz, das Schul- und das Hochschulgesetz werden um eine Untersagung der Gesichtverschleierung oder -verhüllung ergänzt.

##### C. Alternativen

Beibehaltung der bestehenden Rechtslage.

##### D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Keine.

##### E. Kosten für Private

Keine.

Der Landtag wolle beschließen,  
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

## **Gesetz zur Gewährleistung offener Kommunikation und Identifizierbarkeit**

### Artikel 1

Gesetz zur Gewährleistung der Identifizierbarkeit  
bei Versammlungen (Versammlungs-Identifizierungsgewährleistungsgesetz)

#### § 1

(1) Es ist verboten, bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel, Aufzügen oder sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel oder auf dem Weg dorthin Schutzwaffen oder Gegenstände, die als Schutzwaffen geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsbefugnissen abzuwehren, mit sich zu führen.

(2) Es ist auch verboten,

1. an derartigen Veranstaltungen in einer Aufmachung, die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, die Feststellung der Identität zu verhindern, teilzunehmen oder den Weg zu derartigen Veranstaltungen in einer solchen Aufmachung zurückzulegen.
2. bei derartigen Veranstaltungen oder auf dem Weg dorthin Gegenstände mit sich zu führen, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern.

(3) Die zuständige Behörde kann zur Durchsetzung der Verbote der Absätze 1 und 2 Anordnungen treffen. Sie kann insbesondere Personen, die diesen Verboten zuwiderhandeln, von der Veranstaltung ausschließen.

#### § 2

Dieses Gesetz ersetzt § 17 a Versammlungsgesetz in der Fassung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2366) geändert worden ist.

#### § 3

Dieses Gesetz schränkt das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Absatz 1 des Grundgesetzes) ein.

## Artikel 2

## Änderung des Landesbeamtengesetzes

Das Landesbeamtengesetz in der Fassung vom 9. November 2010 (GBl. S. 793, 794), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Oktober 2016 (GBl. S. 561) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Nach § 55 wird eingefügt:

*„§ 55 a Gesichtverschleierung*

Beamtinnen und Beamten ist es untersagt, während des Dienstes ihr Gesicht zu verschleiern oder zu verhüllen, soweit Sicherheitsvorschriften, dienstliche Zwecke oder Regelungen zur Dienstkleidung dies nicht erfordern.“

## Artikel 3

## Änderung des Schulgesetzes

Das Schulgesetz für Baden-Württemberg in der Fassung vom 1. August 1983, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Februar 2016 (GBl. S. 163) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Ein Verschleiern oder Verhüllen des Gesichts widerspricht der Funktion der Schule als Ort der offenen Kommunikation und der Integration und ist deshalb an allen unter staatlicher Aufsicht stehenden Schulen untersagt, soweit Sicherheitsvorschriften oder der von einer Lehrkraft angegebene Unterrichtszweck dies nicht erfordern.“

2. In § 92 Absatz 1 Nummer 1 werden nach den Wörtern „nach § 72 Abs. 3“ die Wörter „oder § 1 Abs. 5“ eingefügt.

## Artikel 4

## Änderung des Landeshochschulgesetzes

Das Landeshochschulgesetz vom 1. Januar 2005 (GBl. S. 1), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23. Februar 2016 (GBl. S. 108, 118) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 2 Absatz 4 wird wie folgt gefasst:

„(4) Die Hochschulen fördern die Chancengleichheit von Frauen und Männern und berücksichtigen die Vielfalt ihrer Mitglieder und Angehörigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben; sie tragen insbesondere dafür Sorge, dass alle Mitglieder und Angehörigen unabhängig von der Herkunft und der ethnischen Zu-

gehörigkeit, des Geschlechts, des Alters, der sexuellen Orientierung, einer Behinderung oder der Religion und Weltanschauung gleichberechtigt an der Forschung, der Lehre, dem Studium und der Weiterbildung im Rahmen ihrer Aufgaben, Rechte und Pflichten innerhalb der Hochschule teilhaben können. Sie stellen eine offene Kommunikation zwischen allen Akteuren des Lehrbetriebs sicher und untersagen das Verschleiern oder Verhüllen des Gesichtes, soweit Sicherheitsvorschriften oder der von einer Lehrkraft der Hochschule angegebene, auf Lehre oder Forschung bezogene Zweck dies nicht erfordern. Die Hochschulen werben im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit bei den an der Hochschule unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen für die Aufnahme eines Studiums. Sie fördern die Integration ausländischer Studierender, die einen Studienabschluss in Baden-Württemberg anstreben.“

2. In § 75 Absatz 2 Ziffer 9 werden nach dem Wort „nach“ die Wörter „§ 2 Absatz 4 Satz 2 oder“ eingefügt.

#### Artikel 5

#### Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

26. 10. 2016

Dr. Rülke  
und Fraktion

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### 1. Zielsetzung

Die Debatten im Landtag haben gezeigt, dass es eine große Übereinstimmung dahingehend gibt, dass die Vollverschleierung anlassbezogen untersagt sein sollte.

Für den Bereich der Justiz hat die Landesregierung über den Bundesrat die Bundesregierung zum Handeln aufgefordert. Sozial- und Integrationsminister Lucha MdL hat am 13. Oktober 2016 im Landtag nochmals bekräftigt, dass die Landesregierung Initiativen unterstützen wird, die noch fehlende erforderliche Regelungen ergänzen.

Burka und Niqab als nicht abschließende Beispiele einer Gesichtverschleierung sind Kleidungsstücke, die der erfolgreichen Integration entgegenstehen und gegen Prinzipien unseres Zusammenlebens verstoßen. Sie repräsentieren ein inakzeptables Geschlechterbild und stehen grundsätzlich für eine patriarchalische Gesellschaft der Unterdrückung.

Trotzdem ist das Tragen einer Gesichtverschleierung nicht per se zu untersagen. Ein jegliches Verbot kann u. a. in die Religionsfreiheit eingreifen. Das Bundesverfassungsgericht bejaht, dass die Verschleierung ein religiöses Bekenntnis sein kann und maßt sich und dem Gesetzgeber explizit nicht die Entscheidungsbefugnis über die Auslegung religiöser Vorschriften an. Soweit demnach beispielsweise die Burka mit religiöser Begründung getragen wird, unterfällt sie dem Schutzbereich von Artikel 4 Grundgesetz.

Die Gründungsväter und -mütter unserer Republik haben zu Recht die Hürden zur Beschränkung der Freiheit der Menschen sehr hoch angesetzt. Ein Verbot der Verschleierung ist aber sehr wohl dann rechtlich zulässig, wenn eine Identifizierung erforderlich ist. Auch dort, wo eine offene Kommunikation erforderlich ist, ist in Einklang mit der Rechtsprechung ein Verbot der Verschleierung zulässig. Diesem Ansatz folgt der Gesetzentwurf.

#### 2. Wesentlicher Inhalt

Ausnahmen des sogenannten Vermummungsverbotes im Versammlungsgesetz werden gestrichen. Das Landesbeamtengesetz, das Schul- und das Hochschulgesetz werden um eine Untersagung der Gesichtverschleierung ergänzt.

#### 3. Alternativen

Als Alternative käme die Beibehaltung der Rechtslage in Betracht.

#### 4. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Es sind keine Kosten für öffentliche Haushalte zu erwarten.

#### 5. Kosten für Private

Es sind keine Kosten für die Privatwirtschaft zu erwarten.

*B. Einzelbegründung*

## Zu Artikel 1 (Gesetz zur Ersetzung von § 17 a des Versammlungsgesetzes)

In Folge der Föderalismusreform gehört das Versammlungsrecht in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Landes. Solange allerdings das Land von der Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch macht, gilt gemäß Artikel 125 a Absatz 1 Grundgesetz das Versammlungsgesetz des Bundes fort. Dies ist in Baden-Württemberg derzeit der Fall.

Mit diesem Gesetz folgt Baden-Württemberg einem Regelungsschema, welches bereits in der Vergangenheit genutzt wurde. Es wird lediglich ein Teilbereich des Versammlungsrechts selbst geregelt und dazu eine einzelne Norm des Versammlungsgesetzes des Bundes abgelöst.

Konkret wird § 17 a Versammlungsgesetz durch eine Regelung ersetzt, die für das Verbot der Vermummung bei Demonstrationen keine der in § 17 Versammlungsgesetz enthaltenen Ausnahmen mehr zulässt. Da beispielsweise Volksfeste und entsprechende Aufzüge nicht unter den Versammlungsbegriff fallen, führt die Regelung zu keiner Einschränkung dieser Veranstaltungen.

Für Versammlungen hingegen ist das Vermummungsverbot aus mehreren Gründen geboten, auch wenn die Grundrechte aus Artikel 8 und 4 Grundgesetz betroffen sind bzw. betroffen sein können. Versammlungen dienen der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung. In unserem liberalen Rechtsstaat hat sich dabei die offene Kommunikation als Grundlage für einen gleichberechtigten Meinungsaustausch auf Augenhöhe etabliert. Diesen Wert gilt es zu schützen.

Zudem erfordert die veränderte Sicherheitslage in Zeiten des internationalen Terrorismus und die zunehmende Gewalt bei Demonstrationen besonderen Schutz. Es hat sich gezeigt, dass sich immer wieder Straftäter unter demonstrierende Menschen mischen. In dieser Situation erschwert eine Verschleierung des Gesichtes die Identifizierung möglicher Straftäter. So muss in der Gesamtabwägung das bestehende Spannungsverhältnis zwischen den Verfassungsgütern zugunsten eines allgemeinen Vermummungsverbotes gelöst werden.

## Zu Artikel 2 (Änderung des Landesbeamtengesetzes)

Beamte sind nicht nur Grundrechtsträger, die sich auf die Religionsfreiheit aus Artikel 4 Grundgesetz berufen können. Sie werden bei ihren dienstlichen Tätigkeiten in besonderer Weise mit dem Staat in Verbindung gebracht. Sie wirken dabei nicht als private Individuen, sondern als Teil der Exekutive. Daher sind sie von dem verfassungsrechtlichen Gebot der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates besonders betroffen. Dieses Gebot verbietet dem Staat auch, sich mit einer der Religionen zu identifizieren und sie sich für sein Handeln zu eigen zu machen. Schon der Anschein einer Identifizierung des Staates mit einer Religionsgemeinschaft muss vermieden werden. Das so bestehende Spannungsverhältnis zwischen den Verfassungsgütern wird in der Gesamtabwägung im Wege eines Verbotes der Gesichtverschleierung bei dienstlichen Tätigkeiten gelöst.

## Zu Artikel 3 (Änderung des Schulgesetzes)

## Zu Nummer 1

Schule und Unterricht beruhen auf offener Kommunikation der am Schulleben Beteiligten. Offene Kommunikation ist sowohl auf Sprache als auch auf nonverbale Wege des Informationsaustauschs angewiesen. Indem ein Verhüllen oder Verschleiern des Gesichtes den Informationsaustausch über Mimik oder Blickkontakt verhindert, wird die offene Kommunikation in erheblichem Maße eingeschränkt. In

der Folge ist die verfassungsrechtlich anerkannte Bildungs- und Integrationsfunktion der Schule beeinträchtigt, weshalb mit diesem Gesetz das Verhüllen oder Verschleiern des Gesichts an allen unter staatlicher Aufsicht stehenden Schulen untersagt wird. Diese Regelung entspricht der Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts, das mit seinem Urteil vom 11. September 2013 (6 C 25.12) zur Zumutbarkeit des sogenannten „Burkini“ im koedukativen Schwimmunterricht die Begrenztheit der staatlichen Pflicht zur Rücksichtnahme auf religiöse Belange aus Gründen der Praktikabilität und insbesondere auch aufgrund der Integrationsfunktion der Schule im Prinzip festgestellt hat. Aus dieser Begrenztheit folge „für alle Beteiligten, dass sie in einem bestimmten Umfang Beeinträchtigungen ihrer religiösen Überzeugungen als typische, von der Verfassung von vornherein einberechnete Begleiterscheinung des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags und der seiner Umsetzung dienenden Schulpflicht hinzunehmen haben, d. h. nicht über das Recht verfügen, ihnen beliebig auszuweichen. Hierdurch ist zugleich sichergestellt, dass der staatliche Bildungs- und Erziehungsauftrag – der auch für die Schule im Grundsatz nicht disponibel ist – gleichmäßig gegenüber sämtlichen Schülern erfüllt wird.“

Mit dem zweiten Halbsatz wird klargestellt, dass Sicherheitsvorschriften wie beispielsweise solche hinsichtlich des Tragens einer Schutzbrille im Chemieunterricht vom Verhüllungs- und Verschleierungsverbot an den Schulen ebenso wenig betroffen sind wie Verhüllungen oder Verschleierungen, die aufgrund eines von einer Lehrkraft angegebenen Schul- oder Unterrichtszwecks vorgenommen werden, beispielsweise bei einer Aufführung der Theater-AG.

Zu Nummer 2

Durch Aufnahme eines Bezugs zum neuen § 1 Absatz 5 in § 92 des Schulgesetzes wird das Verhüllen oder Verschleiern des Gesichts als Ordnungswidrigkeit eingestuft.

Zu Artikel 4 (Änderung des Landeshochschulgesetzes)

Zu Nummer 1

Der Grundsatz offener Kommunikation in der Gestaltung von Lehrveranstaltungen ist ein wesentliches didaktisches Kernelement im Hochschulbetrieb. Diese offene Kommunikation beruht nicht nur auf dem gesprochenen Wort, sondern ist auch auf nonverbale Elemente, wie Mimik, Gestik und die übrige sogenannte Körpersprache angewiesen, die zum großen Teil unbewusst ausgedrückt und wahrgenommen wird. Fehlten diese Kommunikationselemente, ist die offene Kommunikation als didaktisches Funktionserfordernis gestört. Bei gesichtsverhüllender Verschleierung von Studierenden wird eine nonverbale Kommunikation im Wesentlichen unterbunden. Die im Grundgesetz geschützte Freiheit, die Lebensführung an der Glaubensüberzeugung auszurichten, muss zugunsten obiger Erfordernisse insoweit beschränkt werden, als religiös bedingte Verhaltensweisen die Durchführung der Lehre an der Hochschule in einer Weise behinderten, dass die Hochschulen ihren Aufgaben nur unzureichend nachkommen können. Das Tragen eines gesichtsverhüllenden Schleiers während des Hochschulbesuchs muss daher den Studierenden an baden-württembergischen Hochschulen untersagt werden.

Zu Nummer 2

Zur effektiven Umsetzung des somit erweiterten Pflichtenkanons wird die Liste der Ordnungswidrigkeiten erweitert.

Zu Artikel 5 (Inkrafttreten)

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten.