

Ring frei für die nächste Runde: „Kopftuchgesetz“ in Baden-Württemberg verabschiedet

Erstmals erschienen in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik – ZAR 2004, S. 188-190

Am 1. April 2004 hat der Landtag von Baden-Württemberg ein Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes beschlossen,¹ mit dem muslimische Lehrerinnen daran gehindert werden sollen, im Unterricht ein Kopftuch zu tragen. Der Landtag hat damit auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Verfahren „Ludin“² reagiert und versucht, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass das Bundesverwaltungsgericht die Klage von Frau Ludin auf Einstellung in den Schuldienst abweisen kann.

Wie der Verfasser in der Januar-Ausgabe dieser Zeitschrift dargelegt hat,³ stand der ursprüngliche Gesetzesentwurf der Landesregierung nicht nur wegen der darin vorgesehenen Privilegierung christlicher Symbole im Widerspruch zu den Vorgaben des Grundgesetzes und den Grundsätzen, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung herausgearbeitet hat. Vielmehr ließ sich dieser Entwurf auch nicht mit der Verfassung des Landes Baden-Württemberg vereinbaren, da die Bestimmungen der Landesverfassung über die "christlichen Gemeinschaftsschule nach den Grundsätzen und Bestimmungen, die am 9. Dezember 1951 in Baden für die Simultanschule mit christlichem Charakter gegolten haben" (vgl. Art. 15 Abs. 1 BW-V) bei einer korrekten Auslegung, die auch die Intention des Verfassungsgebers und die badische Tradition der Simultanschule berücksichtigt, entgegen dem ersten Eindruck nicht als Bekenntnis zum Christentum, sondern (nur) als Bekenntnis zu einer Öffnung der Volksschulen für religiöse Bezüge gedeutet werden können. Daher muss es unter der geltenden Verfassungsrechtslage einer muslimischen Lehrerin auch dann gestattet werden, sich innerhalb des Unterrichts den Geboten ihres Glaubens entsprechend zu verhalten, wenn sie den ihr anvertrauten Kindern und Jugendlichen damit ihr Bekenntnis offenbart.⁴ Ihre Eignung für den Schuldienst darf erst und nur dann in Frage gestellt werden, wenn es konkrete Anhaltspunkte dafür gibt, dass sie die Schülerinnen und Schüler durch ihr weiteres Verhalten im Sinne eines bestimmten Glaubens beeinflusst.

Der baden-württembergische Gesetzgeber hat sich dennoch entschlossen, es bei einer einfach-gesetzlichen Grundlage für ein Kopftuchverbot zu belassen. Allerdings wurde der Entwurf der Landesregierung in der letzten Phase der Beratungen nochmals geändert. Im Folgenden soll zum einen auf die Konsequenzen eingegangen werden, die sich aus diesen Veränderungen ergeben. Weiterhin stellt sich die Frage, welche Auswirkungen die Neuregelung auf das (wieder) vor dem Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) anhängige Verfahren „Ludin“ haben wird. Und schließlich erscheint es aus gegebenem Anlass dringend geboten, sich mit den gesellschaftlichen Folgen des Streits auseinanderzusetzen.

Zur Erinnerung: Im ursprünglichen Entwurf war für die Formulierung des neuen § 38 Abs. 2 BW-SchG folgender Text vorgeschlagen worden:

„Lehrkräfte an öffentlichen Schulen nach § 2 Abs. 1 dürfen in der Schule keine politischen, religiösen, weltanschaulichen oder ähnliche äußeren Bekundungen abgeben, die geeignet sind, die Neutralität des Landes gegenüber Schülern und Eltern oder den politischen, religiösen oder weltanschaulichen Schulfrieden zu gefährden oder zu stören. Insbesondere ist ein äußeres Verhalten unzulässig, welches bei Schülern oder Eltern den Eindruck hervorrufen kann, dass

¹ Vgl. dazu LT-Drs. 13/2793. Der Entwurf der Landesregierung wurde infolge einer Anhörung vor dem Schulausschuss des Landtags am 16.3.2004 in der letzten Phase der Beratungen nochmals geändert, vgl. dazu unten.

² BVerfG, NJW 2003, 3111 = EZAR 345 Nr. 3; dazu Baer/Wrase, JuS 2003, 1162; Häußler, ZAR 2004, 6; Ipsen, NVwZ 2003, 1110; Neureither, ZRP 2003, 465; Sacksofsky, NJW 2003, 3297; Zuck, ZRP 2003, 420.

³ Allgemein zur Diskussion Rux, ZAR 2004, 14 ff. m.w.N.

⁴ Dass es zumindest in den Grund- und Hauptschulen nicht nur zulässig sondern sogar geboten ist, wenn die Lehrkräfte ihr Bekenntnis offenbaren, ergibt sich auch aus der - allerdings praktisch kaum relevanten - Vorschrift des Art. 16 Abs. 2 der Landesverfassung, nach der bei der Bestellung der Lehrer an den Volksschulen auf das religiöse und weltanschauliche Bekenntnis der Schüler nach Möglichkeit Rücksicht zu nehmen ist: Eigentlich müsste das Land daher erhebliche Anstrengungen unternehmen, um Muslime für ein Studium des Lehramtes zu begeistern. Tatsächlich klaffen Anspruch und Wirklichkeit der Verfassung hier schon lange weit auseinander.

eine Lehrkraft gegen die Menschenwürde, die Gleichberechtigung der Menschen nach Artikel 3 des Grundgesetzes, die Freiheitsgrundrechte oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung auftritt. Die Darstellung christlicher und abendländischer Bildungs- und Kulturwerte oder Traditionen entspricht dem Erziehungsauftrag nach Artikel 12 Abs. 1, Artikel 15 Abs. 1 und Artikel 16 Abs. 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und widerspricht nicht dem Verhaltensgebot nach Satz 1. [...]“

Im Rahmen einer Anhörung vor den zuständigen Landtagsausschüssen betonten die früheren Richter des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) *Mahrenholz* und *Böckenförde*, dass die von der Landesregierung geplante Privilegierung christlicher Symbole kaum mit der Vorgabe des BVerfG zu vereinbaren sei, nach der bei der vom Gericht für ein Kopftuchverbot geforderten gesetzlichen Regelung nicht nach Bekenntnissen differenziert werden dürfe.⁵ *Jestaedt* wies darauf hin, dass sich das von der Landesregierung angestrebte Ziel auf diesem Wege nur bedingt erreichen lasse, da etwa das Nonnenhabit keine „kulturelle Tradition“ darstelle. Überdies sei es inkonsequent, nur beim Kopftuch moslemischer Lehrerinnen auf den „Empfängerhorizont“ abzustellen.⁶ Nachdem auch *Kirchhof*, der das Land im Verfahren „Ludin“ vertreten hatte und maßgeblich an der Formulierung des Gesetzentwurfs beteiligt gewesen war, klargestellt hatte, dass der vorgeschlagene Satz 3 ein gewisses Risiko in sich berge, weil mit dieser Bestimmung eine Frage geklärt werden soll, über die das BVerfG noch nicht entschieden hatte,⁷ wurde dieser Satz in der letzten Phase der Beratungen folgendermaßen umformuliert:

„Die Wahrnehmung des Erziehungsauftrags nach Artikel 12 Absatz 1, Artikel 15 Absatz 1 und Artikel 16 Absatz 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und die entsprechende Darstellung christlicher und abendländischer Bildungs- und Kulturwerte oder Traditionen widerspricht nicht dem Verhaltensgebot nach Satz 1.“

Was hat sich dadurch geändert? Zumindest auf den ersten Blick bleibt es bei der fragwürdigen Privilegierung christlicher Symbole. Allerdings kann und muss man sich mit *Jestaedt* (immer noch) die Frage stellen, ob die Bekleidung mit einer christlichen Ordenstracht oder die Darstellung eines deutlich sichtbaren Kreuzes oder Kruzifixes als „Darstellung christlicher und abendländischer Traditionen“ angesehen werden kann. Denn selbst wenn man richtigerweise davon ausgeht, dass dem Willen des Gesetzgebers eine maßgebliche Bedeutung für die Auslegung von Normen zukommt – und zwar auch und insbesondere dann, wenn dieser Wille so deutlich dokumentiert ist, wie im vorliegenden Fall – so bildet der Wortlaut einer Norm doch die äußerste Grenze ihrer Auslegung.⁸ Es kann aber keine Rede davon sein, dass es in Baden-Württemberg eine Tradition des Unterrichts durch Ordensgeistliche oder Nonnen geben würde. Vielmehr ist ganz im Gegenteil davon auszugehen, dass die Säkularisierung des Schulwesens im Südwesten schon sehr früh eingesetzt hat, nämlich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Seither sind Geistliche in aller Regel auf den Religionsunterricht beschränkt – wobei Ausnahmen wie immer die Regel bestätigen.⁹ Auch die Verwendung von Kreuzen oder Kruzifixen in Form von Halsketten oder Anstecknadeln lässt sich kaum als „Darstellung christlicher und abendländischer Bildungs- und Kulturwerte“ ansehen. Insofern hat sich durch die veränderte Formulierung also tatsächlich nichts geändert: Sollten sich die Schulaufsichtsbehörde – möglicherweise auf die Beschwerden nicht-christlicher Eltern – dazu entschließen, gegen eine Lehrkraft vorzugehen, die ihr christliches Bekenntnis

⁵ Vgl. dazu das Sten. Prot. der gemeinsamen Sitzung des Ausschusses für Schule, Jugend und Sport und des Ständigen Ausschusses am 12.3.2004, S. 32 ff. bzw. S. 68 ff.

⁶ A.a.O. S. 55. Das Kultusministerium vertritt angeblich dennoch bis heute die bemerkenswerte Auffassung, dass die Ordenstracht kein religiöses Symbol darstelle, sondern nur für den besonderen „Stand“ stehe. Dabei liegt es auf der Hand, dass auch die allermeisten Christen das Habit als Zeichen und Ausdruck des Bekenntnisses ansehen werden – und zwar völlig unabhängig vom Selbstverständnis der Träger dieses Habits.

⁷ A.a.O. S. 23 ff. und 80 ff.

⁸ Schließlich hätte es der Gesetzgeber in der Hand gehabt, durch eine weniger nebulöse Formulierung Klarheit zu schaffen.

⁹ In der Presse wurde immer wieder auf die Nonnen des Klosters Lichtenthal in Baden-Baden verwiesen, die an einer öffentlichen Schule unterrichten. Diese Sondertradition wurde im Jahre 1877 begonnen, als das Großherzogtum Baden die vom Kloster unterhaltene Mädchenschule des Klosters als Simultanschule anerkannte – im Gegenzug aber nur noch ausgebildeten Lehrerinnen die Aufnahme in das Kloster zugestand. Die heute noch unterrichtenden Nonnen werden in den nächsten Jahren allmählich aus dem Schuldienst ausscheiden.

im Unterricht durch die Verwendung bestimmter Symbole „offensiv“ zur Schau stellt,¹⁰ so könnte sich diese Lehrkraft selbst dann nicht auf den § 38 Abs. 2 S. 3 BW-SchG berufen, wenn man aus dieser Bestimmung grundsätzlich eine gewisse Privilegierung christlicher Symbole herleiten will. Tatsächlich wären die Schulaufsichtsbehörden in diesem Fall sogar zum Einschreiten verpflichtet.

Dennoch ist die veränderte Formulierung zu begrüßen, da damit ein Konstruktionsfehler des ursprünglichen Entwurfes korrigiert wurde: In diesem war nämlich nicht zwischen den verschiedenen Schularten differenziert, sondern für alle Lehrkräfte pauschal auf die Vorgaben der Art. 12 Abs. 1, 15 Abs. 1 und 16 Abs. 1 der Landesverfassung abgestellt worden – obwohl die beiden zuletzt genannten Bestimmungen eindeutig nur die Volksschulen, also die Grund- und Hauptschulen betreffen. Zwar fehlt auch in der endgültigen Fassung des Gesetzes jegliche Differenzierung nach Schularten. Infolge der Textänderung führt dies aber nicht länger zu einer unzulässigen Gleichsetzung aller Schularten und damit dazu, dass die Ausnahmebestimmungen über die Volksschulen als christliche Gemeinschaftsschulen auf der Ebene des einfachen Rechts zur Regel erklärt werden. Vielmehr stellt sich nun die Frage, ob und gegebenenfalls in weit sich die Pflichten der Lehrer an den Grund- und Hauptschulen von denjenigen der Lehrer an den übrigen Schularten unterscheiden. Man kann auf den ersten Fall gespannt sein, in dem es die Schulbehörden einer Lehrerin an einer Realschule oder einem Gymnasium untersagen, im Unterricht ein Kopftuch zu tragen.

Zusammenfassend lässt sich damit festhalten, dass der Gesetzgeber in Baden-Württemberg durch die Neuregelung allenfalls dann Rechtsklarheit geschaffen hat, wenn man es für zulässig hält, bei der Auslegung einer Norm in erster Linie auf den so genannten Telos und die Entstehungsgeschichte eines Gesetzes abzustellen, nicht aber auf seinen Wortlaut. Denn der Sinn und Zweck des neu gefassten § 38 BW-SchG erschließt sich nur demjenigen, der die Absichten der Landesregierung und des Landtages kennt. Bei einer regelgerechten Auslegung lässt sich dem Gesetz aber ebenso wenig ein generelles „Kopftuch-Verbot“ für muslimische Lehrerinnen entnehmen wie eine auch nur auf den Bereich der Grund- und Hauptschulen beschränkte Privilegierung christlicher Symbole.

Mehr noch: Tatsächlich wurde nicht einmal das Nahziel erreicht, nämlich die Voraussetzung für einen alsbaldigen Abschluss des Verfahrens „Ludin“ zu schaffen: Das Bundesverfassungsgericht hatte die Sache bekanntermaßen in der Erwartung an das BVerfG zurück verwiesen, dass es im Falle einer gesetzlichen Neuregelung nur noch auf die Auslegung des (revisiblen) Begriffes der „Eignung“ ankommen würde. Tatsächlich muss der Begriff der „Eignung“ aber am Maßstab des neu gefassten § 38 BW-SchG ausgelegt werden. Da diese (nicht-revisible) Bestimmung aber nicht selbsterklärend, sondern in höchstem Maße auslegungsfähig und auslegungsbedürftig ist und noch keine einschlägige Rechtsprechung der Instanzgerichte vorliegt, bleibt dem BVerfG im Grunde keine andere Möglichkeit bleiben, als die Sache erneut an den VGH Baden-Württemberg zu verweisen. Dieser wird den neuen § 38 Abs. 2 BW-SchG am Maßstab der Landesverfassung auszulegen haben – auf das Ergebnis dieser Auslegung wird man schon deshalb gespannt sein können, weil der VGH nicht einfach an sein früheres Urteil im Verfahren „Ludin“ anknüpfen kann. Denn, der bisherigen Rechtsprechung ist durch die Entscheidung des BVerfG der Boden entzogen worden. Sollte der VGH Baden-Württemberg entgegen der hier vertretenen Auffassung zu dem Ergebnis kommen, dass der neue § 38 Abs. 2 BW-SchG mit der Landesverfassung vereinbar ist,¹¹ so wird die Sache mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erneut vor dem BVerfG landen, das sich dann mit der Frage auseinandersetzen muss, ob die Auslegung der einschlägigen Bestimmungen der Landesverfassung noch mit den Vorgaben des Grundgesetzes und insbesondere mit der Pflicht des Staates zur Neutralität in Fragen des Glaubens und der Weltanschauung vereinbar ist.¹² Ein Ende des Rechtsstreits ist damit erneut in weite Ferne gerückt.

Was bleibt? Zunächst einmal ein schaler Nachgeschmack. An sich wäre die Neuregelung überflüssig gewesen, da die Instrumente des Disziplinarrechts bei konsequenter Anwendung ohne weiteres ausgereicht hätten, um

¹⁰ Dieser Fall ist keineswegs unrealistisch: Schließlich gibt es insbesondere in den Innenbezirken der größeren Städte mittlerweile Schulen, in denen die nicht-christlichen Schülerinnen und Schüler deutlich in der Mehrheit sind.

¹¹ Andernfalls müsste er das Verfahren gemäß Art. 68 Abs. 1 Nr. 3 der Landesverfassung aussetzen und die Frage dem Staatsgerichtshof zur Entscheidung vorlegen.

¹² Dabei wird es auch Gelegenheit bekommen, seinen eher kryptischen Hinweis auf die „Schultraditionen“ zu konkretisieren, die angeblich eine unterschiedliche Regelung in den einzelnen Ländern rechtfertigen sollen. Gemeint kann damit eigentlich nur die Frage sein, ob das Schulwesen überhaupt für religiöse Bezüge geöffnet wird oder nicht.

den Schulfrieden und die Grundrechte der Betroffenen zu schützen. Zwar hätten die Schulaufsichtsbehörden in diesem Fall die Beweislast dafür zu tragen, dass eine Lehrerin zumindest den Versuch unternimmt, die ihr anvertrauten Kinder und Jugendlichen im Sinne eines bestimmten Glaubens oder einer bestimmten Weltanschauung zu beeinflussen. Genau dies sollte man aber von ihnen auch erwarten können. Statt dessen wurde das Kopftuch immer mehr zum Symbol für den fundamentalistischen Islamismus stilisiert. Jede Frau, die sich mit einem Kopftuch in der Öffentlichkeit bewegt, muss heute damit rechnen, entweder zum Opfer frauenfeindlicher Gesellschaftsstrukturen oder zur Repräsentantin einer totalitären Ideologie stigmatisiert zu werden. Dies gilt umso mehr als Moslems seit den Terroranschlägen im September 2001 ohnehin unter einem Generalverdacht des Fundamentalismus und der Verfassungsfeindlichkeit stehen. Indem die betroffenen Frauen gezwungen werden, sich für eine höchst persönliche und im Grunde unbedeutende Entscheidung zu rechtfertigen, treibt man sie geradezu an den Rand der Gesellschaft.

Welche Folgen dieser Prozess langfristig haben wird, ist noch nicht abzusehen. Allerdings besteht Anlass für die Befürchtung, dass der baden-württembergische Gesetzgeber durch die Neufassung des § 38 BW-SchG dem in Art. 17 Abs. 1 der Landesverfassung beschworenen „Geist der Duldsamkeit und der sozialen Ethik“ einen Bärendienst erwiesen hat. So wurde etwa unmittelbar vor der Entscheidung des Landtags eine Grundschullehrerin beurlaubt, die sich geweigert hatte, ohne Kopftuch zu unterrichten. Zur Begründung für diese Entscheidung stellte das Kultusministerium ausdrücklich auf die „ausweglose und zugespitzte“ Situation an der Schule ab, die entstanden sei, nachdem sich die große Mehrheit der Elternbeiräte gegen das Kopftuch ausgesprochen hatte, die Lehrerin aber nicht bereit war, ihr Verhalten zu ändern.¹³ Dieser Vorgang erscheint aus mehreren Gründen bedenklich: Zum einen haben hier zum ersten Mal Eltern die Initiative ergriffen – während es in der Vergangenheit allenfalls Protestaktionen gegen die Maßnahmen der Schulaufsichtsbehörden gegeben hatte.¹⁴ Zum anderen ist die Situation innerhalb weniger Wochen eskaliert: Die betroffene Lehrerin hatte erst im Februar ihren Dienst an der Schule angetreten und daher noch keine Chance gehabt, ihre pädagogische Qualifikation unter Beweis zu stellen. Man kann wohl davon ausgehen, dass die Reaktionen der Eltern anders ausgefallen wären, wenn man in der Vergangenheit auf die Persönlichkeit der betroffenen Lehrerinnen abgestellt hätte – und nicht auf ihre Kopfbedeckung.

¹³ Die folgenden Angaben zum Sachverhalt sind verschiedenen Meldungen aus der Stuttgarter Zeitung, dem SPIEGEL und der Regionalpresse entnommen.

¹⁴ Die Mutter der beurlaubten Lehrerin, die ebenfalls vor Jahren vom Katholizismus zum Islam übergetreten war, unterrichtet seit mehreren Jahren von Eltern und Schülern völlig unbeanstandet mit Kopftuch an einer anderen Schule in Stuttgart.