

Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg

Vorblatt

A. Zielsetzung

Mit der Gesetzänderung soll durch ein Verbot der Gesichtsverhüllung bei schulischen Veranstaltungen an öffentlichen Schulen die offene Kommunikation insbesondere im Unterricht zwischen Lehrkräften und Schülerinnen und Schülern sichergestellt werden.

B. Wesentlicher Inhalt

Schülerinnen und Schülern öffentlicher Schulen soll die Verhüllung des Gesichts an öffentlichen Schulen bei schulischen Veranstaltungen insbesondere im Unterricht und den übrigen schulischen Veranstaltungen grundsätzlich untersagt sein. Ausnahmen können durch die Schulleiterin oder den Schulleiter aus schulischen oder gesundheitlichen Gründen zugelassen werden.

C. Alternativen

Keine. Die Erteilung von Verboten im Einzelfall, gestützt auf die sogenannte schulrechtliche Generalklausel, ist mit Rechtsunsicherheit behaftet.

D. Kosten für öffentliche Haushalte (ohne Erfüllungsaufwand)

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

Erfüllungsaufwand entsteht oder entfällt durch die Gesetzänderung nicht.

F. Nachhaltigkeitscheck

Die Änderung trägt dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung insbesondere im Zielbereich der Bildungs- und Wissensgesellschaft Rechnung. Schulische Teilhabe setzt voraus, dass sich Lehrkräfte insbesondere im Unterricht sämtliche Schülerinnen und Schülern ohne äußere Barrieren zuwenden können. Die Vermittlung von Bildungsinhalten unter dem Konzept einer freien und offenen Kommunikation, in der Gestus

und Mimik besondere Bedeutung zukommen, kann jedoch erschwert oder gar verhindert werden, wenn das Gesicht der Schülerin oder des Schülers verhüllt ist. Das Verbot wirkt damit insbesondere Einschränkungen in der Unterrichtsgestaltung oder der nachhaltigen Vermittlung des Unterrichts entgegen.

G. Sonstige Kosten für Private

Keine.

Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg

Vom

Artikel 1

Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg

Das Schulgesetz für Baden-Württemberg in der Fassung vom 1. August 1983 (GBl. S. 397), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. März 2020 (GBl. S. 44) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 72 Absatz 3 wird folgender Absatz 3a eingefügt:

„(3a) Schülerinnen und Schülern öffentlicher Schulen ist die Verhüllung des Gesichts bei schulischen Veranstaltungen untersagt. Die Schulleiterin oder der Schulleiter kann Ausnahmen von Satz 1 im Einzelfall aus schulischen oder gesundheitlichen Gründen zulassen.“

2. In § 92 Absatz 1 Nummer 1 wird nach der Angabe „3“ die Angabe „oder 3a“ eingefügt.

Artikel 2

Inkrafttreten

(1) Artikel 1 Nummer 1 tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Artikel 1 Nummer 2 tritt am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft.

Stuttgart, den ...

Die Regierung des Landes Baden-Württemberg:

Begründung

Allgemeiner Teil

1. Zielsetzung

Mit der Gesetzänderung soll durch ein Verbot der Gesichtsverhüllung bei schulischen Veranstaltungen an öffentlichen Schulen die offene Kommunikation insbesondere im Unterricht zwischen Lehrkräften und Schülerinnen und Schülern sichergestellt werden.

2. Inhalt

Schülerinnen und Schülern öffentlicher Schulen soll die Verhüllung des Gesichts an öffentlichen Schulen bei schulischen Veranstaltungen insbesondere im Unterricht und den übrigen schulischen Veranstaltungen grundsätzlich untersagt sein. Ausnahmen können durch die Schulleiterin oder den Schulleiter aus schulischen oder gesundheitlichen Gründen zugelassen werden.

3. Alternativen

Keine. Die Erteilung von Verboten im Einzelfall gestützt auf die sogenannte schulrechtliche Generalklausel ist mit Rechtsunsicherheit behaftet.

4. Wirkungen des Änderungsgesetzes

Vorschriften des Schulgesetzes werden durch die Änderung weder entbehrlich noch verzichtbar.

5. Finanzielle Auswirkungen

Keine.

6. Erfüllungsaufwand

Erfüllungsaufwand entsteht oder entfällt durch die Gesetzänderung nicht.

7. Wesentliche Ergebnisse des Nachhaltigkeitschecks

Die Änderung trägt dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung insbesondere im Zielbereich der Bildungs- und Wissensgesellschaft Rechnung. Schulische Teilhabe setzt voraus, dass sich Lehrkräfte insbesondere im Unterricht sämtliche Schülerinnen und Schülern ohne äußere Barrieren zuwenden können. Die Vermittlung von Bildungsinhalten unter dem Konzept einer freien und offenen Kommunikation, in der Gestus und Mimik besondere Bedeutung zukommen, kann jedoch erschwert oder gar verhindert werden, wenn das Gesicht der Schülerin oder des Schülers verhüllt ist. Das Verbot wirkt damit insbesondere Einschränkungen in der Unterrichtsgestaltung oder der nachhaltigen Vermittlung des Unterrichts entgegen.

8. Sonstige Kosten für Private

Keine.

Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Nummer 1

Mit der Änderung des § 72 des Schulgesetzes für Baden-Württemberg (SchG), der schon bisher auch die Pflichten der Schülerinnen und Schüler regelt, soll ein ausdrückliches Verbot der Verhüllung des Gesichts durch Schülerinnen und Schüler an öffentlichen Schulen verankert werden.

Im Einzelfall bot bisher § 23 Absatz 2 SchG Handhabe gegen gesichtsverhüllende Kleidung, um insbesondere den Unterricht und damit den Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule abzusichern (vgl. *Falkenbach* in: *Wörz/von Alberti/ders.*, PdK BW, Schulgesetz, 8. Fassung 2018, § 23 Rn. 4.2; *Burk* in: *Ebert* [Hrsg.], *Schulrecht Baden-Württemberg*, 2. Aufl. 2017, SchG, § 23 Rn. 19). Der Beschluss des Hamburgischen Obergerichtes vom 29. Januar 2020, 1 BS 6/20, gibt nunmehr jedoch Anlass für die Schaffung eines ausdrücklichen Verbots. Das Obergericht entschied im Falle eines aus religiösen Gründen getragenen Gesichtsschleiers, dass der parlamentarische Gesetzgeber zum Ausgleich des kollidierenden Verfassungsrechts „mit einer über allgemeine Prinzipien hinausreichenden spezialgesetzlichen Ermächtigungsnorm“ berufen sei.

Das Verbot des neuen Absatz 3a richtet sich an Schülerinnen und Schüler öffentlicher Schulen. Auf Schulen in freier Trägerschaft findet es unter Berücksichtigung der

Privatschulfreiheit gemäß Artikel 7 Absatz 4 des Grundgesetzes (GG) keine Anwendung. Andere Personen als solche mit dem Status einer Schülerin oder eines Schülers an der Schule werden von der Regelung nicht erfasst.

Der Begriff der Verhüllung des Gesichts meint das vollständige Bedecken oder ein Bedecken wesentlicher Gesichtspartien (vgl. für das Beamtenrecht auch *Reich*, Beamtenstatusgesetz, 3. Aufl. 2018, § 34 Rn. 17). Es kommt nicht darauf an, dass die Schülerin oder der Schüler die Verhüllung auch bezweckt.

Sachlich erstreckt sich das Verhüllungsverbot ausdrücklich auf sämtliche schulische Veranstaltungen. Davon erfasst sind insbesondere der Unterricht und die übrigen verbindlichen Veranstaltungen der Schulen wie etwa außerunterrichtliche Veranstaltungen.

Mit dem Inkrafttreten des Verbots sind Eingriffe in die Grundrechte der Schülerinnen und Schüler, die auch im besonderen Gewaltverhältnis des Schulverhältnisses gelten, und unter Umständen auch der Eltern verbunden. Die freie Wahl der und das Tragen von Kleidung, auch solche, die das Gesicht verhüllt, fällt in den sachlichen Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Artikel 2 Absatz 1 GG (dazu im schulischen Kontext *Falkenbach*, a.a.O. und *Burk*, a.a.O.). Ist die jeweils getragene Kleidung Ausdruck der Religions- und Glaubensfreiheit, ist dieses Verhalten auch von Artikel 4 Absatz 1 und 2 GG und ggf. auch des Artikels 9 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention erfasst. Schließlich kann ein Eingriff in das elterliche Erziehungsrecht gemäß Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 GG gegeben sein.

Die Regelung steht im Einklang mit dem Bundesrecht. Durch das Verhüllungsverbot einhergehende Eingriffe in Grundrechte sind verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Der Landesgesetzgeber hat die Gesetzgebungskompetenz für diese Regelung, die das Schulwesen betrifft. Die Regelung ist überdies auch materiell verfassungskonform. Mit dem staatlichen Bestimmungsrecht im Schulwesen steht den betroffenen Grundrechten eine Position mit Verfassungsrang gegenüber. Die staatliche Schulaufsicht umfasst insbesondere das Bestimmungsrecht über die Unterrichts- und Erziehungsarbeit der öffentlichen Schulen und alle damit zusammenhängenden Angelegenheiten (siehe die einfachgesetzliche Regelung in § 32 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SchG). Die inhaltlich-didaktische Ausgestaltung des Schulwesens, darunter auch die jeweilige Unterrichtsmethode, ist ebenfalls erfasst (vgl. Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof, Beschluss vom 22. April 2014, 7 C 13/2593). Es besteht, insbesondere zur Gewährleistung des Erziehungs- und Bildungsauftrags der Schule, allgemeine Schulpflicht (Artikel 14 Absatz 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg).

Mit dem Verbot wird mithin ein legitimes Ziel in geeigneter Weise verfolgt. Das Verbot der Gesichtshüllung ist zur Vermeidung entsprechender Beeinträchtigungen des Erziehungs- und Bildungsauftrags der Schule auch erforderlich. Die Schaffung einer Befugnisnorm, die lediglich im Einzelfall die Untersagung einer Gesichtshüllung zuließe, wäre als mildere Maßnahme nicht gleich geeignet, landesweit rechtssicher Fällen der Gesichtshüllung bei schulischen Veranstaltungen zu begegnen.

Ebenso käme eine Beschränkung des Verbots auf den Unterricht und die übrigen verbindlichen Veranstaltungen der Schule als mildere Maßnahme gegenüber einem Verbot bei sämtlichen schulischen Veranstaltungen in Betracht. Allerdings nehmen Schülerinnen und Schüler an nicht verbindlichen schulischen Veranstaltungen freiwillig teil. Der mit dem Hüllungsverbot verbundene Grundrechtseingriff weist in diesen Fällen somit eine deutlich geringere Intensität auf als bei verbindlichen Veranstaltungen. Die Teilnahme an nicht verbindlichen schulischen Veranstaltungen unter Geltung des Hüllungsverbots kommt einem Grundrechtsverzicht nahe.

Das Hüllungsverbot ist schließlich auch angemessen. Die Pflicht zur Teilnahme insbesondere am Unterricht und den übrigen verbindlichen Veranstaltungen der Schule würde konterkariert, wenn Schülerinnen und Schüler durch die Wahl und das Tragen von Kleidung, die das Gesicht verhüllt, über den Umfang der Teilnahme am Unterricht auch bei ansonsten gegebener physischer Präsenz disponieren könnten. Wirksamer Unterricht basiert auf einer offenen Kommunikation zwischen Lehrkraft und Schülerin oder Schüler, für die auch die Wahrnehmung der Mimik eine wesentliche Grundlage darstellt. Diese wird durch eine Gesichtshüllung vereitelt, weshalb sie ein objektives Unterrichtshindernis darstellt („offene Kommunikation als schulisches Funktionserfordernis gestört“ - Bayerischer Landtag, Drucksache 17/16131, S. 9 zu Artikel 56 Absatz 4 Satz 2 des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen).

Für die Durchführung außerunterrichtlicher Veranstaltungen, denen insbesondere bei der Persönlichkeitsentwicklung der Schülerinnen und Schüler besondere Bedeutung zukommt (siehe die Verwaltungsvorschrift „Außerunterrichtliche Veranstaltungen der Schulen“), gilt dies in gleicher Weise. Auch in diesem Zusammenhang hängt die Vermittlung von Bildungsinhalten maßgeblich vom Zusammenwirken der Lehrkraft mit der Schülerin und dem Schüler ab, dem responsiven Verhalten, zu welchem insbesondere die Mimik zählt.

Die Schaffung von Kongruenz zwischen den verbindlichen schulischen Veranstaltungen und den nicht verbindlichen schulischen Veranstaltungen durch ein globales Verhüllungsverbot ist überdies mit Blick auf den schulischen Erziehungs- und Bildungsauftrag angezeigt. Die Schule ist auch bei nicht verbindlichen schulischen Veranstaltungen, wie etwa mehrtägigen Klassenfahrten, an ihren Auftrag gebunden. Die Gewährleistung einer offenen Kommunikation zwischen Lehrkräften und Schülerinnen und Schülern ist bei nicht verbindlichen Veranstaltungen ebenfalls fundamentale Gelingensvoraussetzung des Erziehungs- und Bildungsauftrags, wohingegen der Grundrechtseingriff - wie aufgezeigt - nur eine geringe Intensität aufweist.

Bei der Angemessenheit ist überdies zu berücksichtigen, dass die Regelung nach Entscheidung durch die Schulleiterin oder den Schulleiter abschließend Ausnahmen aus schulischen oder gesundheitlichen Gründen zulässt. Hiervon umfasst sind zum Beispiel Ausnahmen für das Tragen von Masken bei einer schulischen Theaterproduktion, Schutzgegenständen bei Praxiserfahrungen wie Praktika und Kleidung beim schulischen Wintersport oder für Bandagen bei dem Heilungsprozess infolge einer Krankheit der Schülerin oder des Schülers.

Aus den vorgenannten Gründen wird auch nicht das Verbot der Diskriminierung wegen des Glaubens und der religiösen Anschauungen gemäß Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG verletzt.

Nummer 2

Gemäß § 92 Absatz 1 Nummer 1 SchG handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig den Verpflichtungen nach § 72 Absatz 3 SchG nicht nachkommt. Neben der Ahndung der Verletzung der Schulbesuchspflicht durch Schülerinnen und Schüler als Ordnungswidrigkeit sollen auch Verstöße gegen das Verbot der Verhüllung des Gesichts als Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße geahndet werden können.

Zu Artikel 2

Das Verhüllungsverbot soll bereits am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft treten.

Der neue Ordnungswidrigkeitentatbestand soll jedoch am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Monats in Kraft treten. Damit können sich die Normunterworfenen innerhalb eines verhältnismäßig kurzen Zeitraums auf die Zulässigkeit der Ver-

folgung von Verstößen gegen das Verhüllungsverbot als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße einstellen.