

**Gesetzentwurf  
der Landesregierung**

**Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg**

**A. Zielsetzung**

Mit der Gesetzesänderung 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 des § 23 Absatz 2 SchG, ist mit Rechtsunsicherheit behaftet.

**D. Kosten für öffentliche Haushalte (ohne Erfüllungsaufwand)**

Keine.

#### E. Erfüllungsaufwand

Erfüllungsaufwand entsteht oder entfällt durch die Gesetzesänderung 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 sämtlichen 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.

**Staatsministerium  
Baden-Württemberg  
Ministerpräsident**

Stuttgart, 20. Oktober 2020

An die  
Präsidentin des Landtags  
von Baden-Württemberg

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

als Anlage übersende ich Ihnen gemäß Artikel 59 Absatz 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg den von der Landesregierung beschlossenen Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg. Ich bitte Sie, die Beschlussfassung des Landtags herbeizuführen. Die Zuständigkeit liegt beim Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg.

Mit freundlichen Grüßen

Kretschmann  
Ministerpräsident

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

## **Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg**

### 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 Gesetz vom 19. März 2020 (GBl. S. 144) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

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

„(3 a) Schülerinnen und Schülern öffentlicher Schulen ist die Verhüllung des Gesichts bei schulischen Veranstaltungen untersagt, es sei denn, dies ist zur Erfüllung einer durch Gesetz oder Rechtsverordnung angeordneten Rechtspflicht erforderlich. Die Schulleiterin oder der Schulleiter kann Ausnahmen von Satz 1 1. Halbsatz im Einzelfall aus schulischen oder gesundheitlichen Gründen zulassen.“

2. In § 92 Absatz 1 Nummer 1 wird nach der Angabe „3“ die Angabe „oder 3 a“ 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 dieses Gesetzes folgenden Monats in Kraft.

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### 1. Zielsetzung

Mit der Gesetzesänderung 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 des § 23 Absatz 2 SchG 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 sämtlichen 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.

## 9. Ergebnis der Anhörung

Im Rahmen des Anhörungsverfahrens wurde einer Vielzahl an Anhörungspartnern Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Die Anzahl der eingegangenen Stellungnahmen blieb überschaubar.

Nachfolgend werden die wesentlichen Eingaben im Rahmen des Anhörungsverfahrens kurz dargestellt und bewertet. Im Übrigen wird auf den Gesetzentwurf und die eingegangenen Stellungnahmen im Wortlaut verwiesen.

### *Eingegangene Stellungnahmen*

Der Einfügung des § 72 Absatz 3 a in das Schulgesetz für Baden-Württemberg (SchG) wurde überwiegend zugestimmt (Realschullehrerverband; Landesschulbeirat; Landesschülerbeirat; Landeselternbeirat; Verein für Gemeinschaftsschulen e. V.; BBW Beamtenbund Tarifunion; Hauptpersonalrat für Lehrkräfte an Beruflichen Schulen; Hauptpersonalrat für Lehrkräfte an Gymnasien). Teilweise wurde der Entwurf ohne Einwände zur Kenntnis genommen (Stiftung Sunnitischer Schulrat; Gemeindetag, Landkreistag, Städtetag).

Mit Blick auf die derzeitige Pandemie-Situation wurde die Frage aufgeworfen, wie sich das Verhüllungsverbot zur Maskenpflicht nach § 3 der Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (Corona-Verordnung – CoronaVO) vom 23. Juni 2020 sowie zu der Möglichkeit verhält, dass Schülerinnen und Schüler ihren Mund-Nasen-Schutz auch freiwillig im Unterricht tragen können (Gemeindetag, Landkreistag, Städtetag). Zwei Anhörungspartner (BBW Beamtenbund Tarifunion und Hauptpersonalrat für Lehrkräfte an Gymnasien) haben ferner angeregt, in den Gesetzestext ergänzend aufzunehmen, dass neben der Schulleiterin oder dem Schulleiter auch das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport bzw. die oberen Schulaufsichtsbehörden Ausnahmen aus gesundheitlichen Gründen (z. B. Mund-Nasen-Schutz) zulassen können.

Ein Anhörungspartner (Stiftung Sunnitischer Schulrat) hat empfohlen, zur Vermeidung von Missverständnissen ggf. auch außerhalb des Gesetzestextes darauf hinzuweisen, dass von dem Verbot der Gesichtsverhüllung das Tragen eines Kopftuches ausdrücklich nicht umfasst ist. Diese Anregung wurde entsprechend in die Gesetzesbegründung mit aufgenommen.

Zwei Anhörungspartner (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und Deutscher Gewerkschaftsbund) lehnen die Gesetzesänderung ab. Sie sehen ebenso wie der Landeselternbeirat derzeit in Baden-Württemberg mangels entsprechender Vorkommnisse keinen Regelungsbedarf. Die Bezugnahme auf den Beschluss des Hamburgischen Obergerichtes vom 29. Januar 2020 wird insofern nicht für ausreichend erachtet. Der Begriff „Verhüllung des Gesichts“ wird ferner als zu unpräzise betrachtet. Zudem wird ein Widerspruch zu den derzeitigen Bemühungen gesehen, die Bevölkerung angesichts der Covid-19-Pandemie zum Tragen von Gesichtsmasken anzuhalten.

Auch der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit äußert Bedenken gegen den Gesetzentwurf. Die Ausführungen in der Gesetzesbegründung zum Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht sowie zur Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs werden insbesondere im Zusammenhang mit der Untersagung der Verhüllung des Gesichts bei außerunterrichtlichen Veranstaltungen für unzureichend angesehen. Die Formulierung „aus schulischen oder gesundheitlichen Gründen“ in § 72 Absatz 3 a Satz 2 wird außerdem als zu unbestimmt erachtet.

### *Bewertung*

Durch § 72 Absatz 3 a Satz 2 SchG soll die Schulleiterin oder der Schulleiter ermächtigt werden, im Schulalltag Ausnahmen von dem Verhüllungsverbot zuzulassen. Die Bestimmung räumt der Schulleitung bezüglich der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „aus schulischen oder gesundheitlichen Gründen“ einen Ermessensspielraum ein, der ihr ermöglicht, die Entscheidung über das Vorliegen eines Ausnahmetatbestands unter Abwägung der konkreten Umstände des Einzelfalls zu treffen.

Mit Blick auf die derzeit im Rahmen der Covid-19-Pandemie von der Landesregierung durch § 3 Absatz 1 CoronaVO verordnete Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung wurde im Gesetzestext zur Klarstellung ein Halbsatz aufgenommen, der den Vorrang einer entsprechenden durch Gesetz oder Rechtsverordnung angeordneten Rechtspflicht bestimmt. Eine solche Verpflichtung ist für alle Bürgerinnen und Bürger verbindlich, für die kein Ausnahmetatbestand gemäß § 3 Absatz 2 CoronaVO greift. Insoweit bleibt für eine hiervon abweichende Ermessensentscheidung durch die Schulleitung kein Raum.

Dem Gesetzgeber steht auch bereits im Vorfeld konkreter einschlägiger Fallkonstellationen ein Gestaltungsspielraum zu, damit frühzeitig möglichen Konflikten entgegengewirkt werden kann. Derartige Konflikte sind künftig auch in Baden-Württemberg nicht unwahrscheinlich, da ein Einschreiten der Schulen gegen eine Gesichtsverhüllung auf der Grundlage der schulrechtlichen Generalklausel des § 23 Absatz 2 SchG angesichts der Rechtsprechung des Hamburgischen Obergerichtes nunmehr mit einer erhöhten Rechtsunsicherheit behaftet wäre. Es ist somit nicht sinnvoll, mit einer gesetzlichen Regelung zu warten, bis ein einschlägiger Fall auftritt und zu einem Rechtsstreit führt. Gerade in grundrechtssensiblen Bereichen ist es vielmehr Aufgabe des Gesetzgebers, kollidierende Freiheitssphären zu koordinieren und Konfliktsituationen vorausschauend einer ausgewogenen Lösung zuzuführen (BVerfG, Urteil vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02).

Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass mit dem Begriff „Verhüllung des Gesichts“ in erster Linie das Bedecken wesentlicher Gesichtspartien durch Kleidung zu verstehen ist. Darüber hinaus können zwar auch andere Gegenstände, wie beispielsweise Masken, Bandagen, stark getönte Sonnenbrillen oder Helme mit geschlossenem Visier, zum Bedecken wesentlicher Gesichtspartien genutzt werden. Da das Tragen derartiger Gegenstände nicht durch Artikel 4 GG geschützt ist, kann die Untersagung in diesen Fällen in der Regel aber auch auf die schulrechtliche Generalklausel des § 23 Absatz 2 SchG gestützt werden.

Das Verbot der Gesichtsverhüllung wurde im Jahr 2017 ferner bereits für Beamtinnen und Beamte in § 34 Satz 4 des Beamtenstatusgesetzes verankert, sodass in diesem Zusammenhang eine intensive öffentliche sowie fachliche Auseinandersetzung mit dem Thema erfolgt ist. Mittlerweile sind daher sowohl Anwendungsbereich als auch Grundrechtsrelevanz in Rechtsprechung und Literatur ausführlich beschrieben worden.

Wie bereits in der Gesetzesbegründung dargelegt wurde, steht das staatliche Bestimmungsrecht im Schulwesen den durch das Verhüllungsverbot berührten Grundrechten gleichrangig gegenüber. Das staatliche Bestimmungsrecht im Schulwesen umfasst den staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrag und berechtigt die staatlichen Stellen zur Planung, Organisation, Leitung und inhaltlich-didaktischen Ausgestaltung des Schulwesens. Dazu gehört auch die Unterrichtsmethode, etwa in Form offener Kommunikation, welche die Möglichkeit bietet, auf die Schülerin oder den Schüler individuell einzugehen. Die durch das Verhüllungsverbot tangierten Grundrechte können daher insoweit eingeschränkt werden, als durch die Gesichtsverhüllung die offene Kommunikation im Unterricht sowie bei sonstigen schulischen Veranstaltungen beeinträchtigt und damit die Durchführung des staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrags behindert wird. Das staatliche Bestimmungsrecht im Schulwesen wäre andernfalls durch kollidierende Erziehungsansprüche Einzelner und grundrechtliche Vetopositionen vielfach blockiert (vgl. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 22. April 2014, 7 C 13/2593).

Auch bei außerunterrichtlichen Veranstaltungen ist die offene Kommunikation zwischen Lehrkraft und Schülerinnen und Schülern in der Regel von Bedeutung, sodass diese nicht ausgenommen werden können. Zwar mag es Situationen geben, in denen vorübergehend keine Schüler-Lehrer-Interaktion erforderlich ist. Hier im Einzelnen situationsgerecht zu differenzieren, wäre im schulischen Alltag allerdings kaum praktikabel.

*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 Obergerichts 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 3 a 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). Das Tragen eines Kopftuches, welches das Gesicht von der unteren Kinnkante bis zur Stirn unverhüllt lässt, ist davon nicht umfasst. 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 Verwaltungsgerichtshof, 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 Gesichtsverhüllung ist zur Vermeidung entsprechender Beeinträchtigungen des Erziehungs- und Bildungsauftrags der Schule auch erforderlich. Die Schaffung einer Befugnisnorm, die lediglich im Einzelfall die Untersagung einer Gesichtsverhüllung zuließe, wäre als mildere Maßnahme nicht gleich geeignet, landesweit rechtssicher Fällen der Gesichtsverhüllung 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 Verhüllungsverbot verbundene Grundrechtseingriff weist in diesen Fällen somit eine deutlich geringere Intensität auf als bei verbindlichen Veranstaltungen.

Das Verhüllungsverbot 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 Gesichtsverhüllung 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 Ordnungswidrigkeitstatbestand 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 Verfolgung von Verstößen gegen das Verhüllungsverbot als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße einstellen.

*Abgegebene Stellungnahmen im Rahmen der Anhörung im Wortlaut*

Zu Artikel 1

Realschullehrerverband Baden-Württemberg (RLV BW)

Der RLV BW bedankt sich für die Möglichkeit der Abgabe einer Stellungnahme zum Thema „Gesichtsverhüllung“.

Im Namen unseres Verbandes gebe ich folgende Stellungnahme ab:

Wir unterstützen uneingeschränkt die geplante Gesetzesänderung.

Landesschulbeirat

In der letzten Sitzung des 22. Landesschulbeirats am 30. Juli 2020 befasste sich das Gremium mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes.

Frau (...) erläuterte die vorgesehene Änderung.

Die Mitglieder des Landesschulbeirats fassten nachfolgenden Beschluss:

Bei zwei Enthaltungen und einer Gegenstimme stimmt der LSB der Änderung des Schulgesetzes zu.

Stiftung Sunnitischer Schulrat

Der Vorstand der Stiftung Sunnitischer Schulrat bedankt sich für die Möglichkeit, zur geplanten Änderung des Schulgesetzes angehört zu werden.

Der Vorstand nimmt die seitens des Kultusministeriums beabsichtigte Änderung zur Kenntnis, empfiehlt jedoch, zur Vermeidung von Missverständnissen in geeigneter Form – ggfs. auch außerhalb des Gesetzestextes – darauf hinzuweisen, dass von dem Verbot der Gesichtsverhüllung das Tragen eines Kopftuches ausdrücklich nicht umfasst ist.

Verein für Gemeinschaftsschulen in Baden-Württemberg e. V.

Der Verein für Gemeinschaftsschulen in Baden-Württemberg e. V. stimmt dem Artikel 1 und Artikel 2 zu, wonach Schülerinnen und Schüler öffentlicher Schulen die Verhüllung des Gesichts bei schulischen Veranstaltungen untersagt ist. Ausnahmen können durch die Schulleiterin oder den Schulleiter im Einzelfall zugelassen werden.

Bei dieser Gelegenheit möchten wir jedoch darauf hinweisen, dass das Bundesverfassungsgericht im Januar 2015 das pauschale Verbot religiöser Bekundungen in öffentlichen Schulen durch das äußere Erscheinungsbild von Pädagoginnen und Pädagogen als nicht vereinbar mit deren Glaubens- und Bekenntnisfreiheit erklärt

hat. Das hat Auswirkungen auf das Schulgesetz in Baden-Württemberg, d. h. notwendig ist die Streichung der Absätze 2 und 5 des § 38 des Schulgesetzes.

Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Baden Württemberg (GEW)

Die GEW hält den Gesetzesentwurf für untauglich und schädlich. Sie bittet das Kultusministerium beziehungsweise die Landesregierung, den Entwurf zurückzuziehen.

Unabhängig von der rechtlichen Einschätzung zeigt sich die Absurdität dieser Gesetzesinitiative am deutlichsten in der gegenwärtigen politischen Situation: Angesichts der grassierenden Pandemie bemühen sich die politisch Verantwortlichen seit Monaten darum, die Bevölkerung zum Tragen von Gesichtsmasken anzuhalten, wobei es darauf ankommt, „wesentliche“ Gesichtspartien, nämlich Mund und Nase zu verhüllen, und jederzeit billigend in Kauf genommen wird, dass dabei sogar das Gesicht völlig verhüllt wird. Wenn das Land in dieser Lage für den Schulbereich ein allgemeines Maskierungsverbot verhängt, macht es sich lächerlich.

Der Begriff „Verhüllung des Gesichts“ ist trotz der in der Begründung des Gesetzesentwurfs gegebenen Definition („Verhüllung des Gesichts meint das vollständige Bedecken oder ein Bedecken wesentlicher Gesichtspartien“) unpräzise und wird geradezu zwangsläufig zu rechtlichen Auseinandersetzungen führen. Die zur Anwendung dieser Bestimmung berufenen Schulleiter/-innen werden nicht in der Lage sein, abschließend und rechtssicher zu entscheiden, welche Gesichtspartien „wesentlich“ sind. Insbesondere jene Schüler/-innen beziehungsweise Erziehungsberechtigten, die mit dem Verhüllungsverbot beispielsweise aus religiösen Gründen nicht einverstanden sind, werden geradezu eingeladen, die Spielräume auszutesten und die Lehrkräfte, Schulleitungen und Schulaufsichtsbehörden „vorzuführen“ und lächerlich zu machen. Das schadet der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen den am Schulleben Beteiligten.

Obwohl im Gesetzesentwurf versucht wird, eine „neutrale“ Begründung für das geplante Verhüllungsverbot zu formulieren (es solle die „offene Kommunikation insbesondere im Unterricht zwischen Lehrkräften und Schülerinnen und Schülern sichergestellt werden“), richtet sich das geplante Verbot offenkundig ausschließlich gegen die religiös begründete Gesichts- beziehungsweise Kopfverhüllung von muslimischen Mädchen. Es ist weder in Baden-Württemberg noch anderswo in Deutschland ein Fall bekannt, dass eine Kopfbedeckung aus anderen Gründen zu irgendwelchen rechtlichen Problemen geführt hätte, die einer gesetzlichen Regelung bedürft hätten.

Es gibt in Baden-Württemberg derzeit keinen Anlass und erst recht keine Notwendigkeit, ein gesetzliches Verhüllungsverbot einzuführen. Die Gesetzesbegründung lässt jeden Hinweis auf einen konkreten Regelungsbedarf vermissen und nimmt keinen Bezug auf regelbedürftige Fälle im Schulwesen des Landes. Soweit es überhaupt irgendwo notwendig erschien, sind bisher auch im Bereich der religiös begründeten Verhüllung alle möglichen Konfliktfälle durch umsichtige und zugleich rechtskonforme Verhandlungen der Beteiligten gelöst worden.

Als einzigen Beleg für den behaupteten Regelungsbedarf führt die Gesetzesbegründung die Entscheidung eines Gerichts in einem anderen Bundesland an (Beschluss des Hamburgischen Obergerichtes vom 29. Januar 2020, 1 BS 6/20). Dies ist eine ungläubwürdige und offenbar allein dem kommenden Wahlkampf geschuldete Argumentation. Denn in dem inhaltlich verwandten Fall des Verhüllungsverbots für Lehrkräfte haben das Land beziehungsweise das Kultusministerium es seit nunmehr über fünf Jahren unterlassen, das Schulgesetz an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Januar 2015 (1 BvR 471/10, 1 BvR 118/10) anzupassen.

Das höchste deutsche Gericht hatte seinerzeit das seit 2004 bestehende pauschale Kopftuchverbot für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen für verfassungswidrig und damit zugleich den Regelungsgehalt von § 38 Abs. 2 Satz 3 SchG BW für nichtig erklärt. Diese verfassungswidrige Bestimmung war 2004 von der damaligen Koalitionsmehrheit aus rein politischen, im Kern fremdenfeindlichen Opportunitätserwägungen ins Schulgesetz aufgenommen worden (1. April 2004; GBl. S. 178/2004): Sie richtet sich offensichtlich, wie aus der damaligen politischen Diskussion deutlich nachvollziehen ist, ausschließlich gegen das Tragen von reli-

giös begründeten Kopfbedeckungen durch muslimische Lehrerinnen. Es wäre der blanke Hohn, wenn die jetzige Koalition einerseits das Schulgesetz in § 38 weiterhin unverändert ließe und damit die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts negierte und andererseits unter Berufung auf die Entscheidung eines oberen Gerichtes eines anderen Bundeslandes zur dortigen Rechtslage eilfertig und ohne Not das Schulgesetz Baden-Württemberg an anderer Stelle (§ 72) änderte.

Die GEW hält es deshalb für geboten, statt einer Diskussion über ein Verhüllungsverbot für Schüler/-innen endlich den § 38 SchG (und parallel die analogen, ebenfalls verfassungswidrigen Bestimmungen des Kindertagesstättengesetzes) der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anzupassen. Es genügt dabei nicht, lediglich die vom BVerfG beanstandete Passage in § 38 Abs. 2 Satz 3 SchG zu entfernen, sondern es müssen alle in diesem Zusammenhang neu eingefügten Passagen entfernt, also der „alte“ Wortlaut des § 38 SchG vor der Einführung des Kopftuchverbots wiederhergestellt werden.

#### BBW Beamtenbund Tarifunion

Der BBW – Beamtenbund Tarifunion (BBW) dankt für die Übersendung des Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg und die Gelegenheit zur Stellungnahme. Gemeinsam mit den in seiner Kommission Bildung und Wissenschaft im BBW (KBW) organisierten Lehrerverbänden nimmt der BBW wie folgt Stellung:

Wir stimmen der geplanten Gesetzesänderung zu und begrüßen das Vorhaben, die Verhüllung des Gesichts an öffentlichen Schulen im Unterricht und bei schulischen Veranstaltungen grundsätzlich zu untersagen. Der offenen Kommunikation kommt in der Erziehung, Bildung und Lehre besondere Bedeutung zu. Gesichtsausdruck und Mimik sind in unserer Kultur wichtige Formen der offenen Kommunikation zwischen Menschen und für die schulische Zusammenarbeit unabdingbar.

Für richtig und notwendig halten wir es, dass die Schulleitungen aus schulischen oder gesundheitlichen Gründen Ausnahmen gestatten können.

Zusätzlich sollte nach unserer Ansicht auch dem Ministerium für Kultus, Jugend und Sport beziehungsweise der Schulverwaltung die Möglichkeit eingeräumt werden, aus gesundheitlichen Gründen (z. B. in Pandemie-Situationen für Mund-Nasen-Schutz) Ausnahmen festzulegen.

Wir bitten Sie, unsere Anmerkungen aufzugreifen und im weiteren Verfahren entsprechend zu berücksichtigen.

#### Hauptpersonalrat für Lehrkräfte an Berufliche Schulen

Der Hauptpersonalrat Berufliche Schulen (HPR BS) dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Der HPR BS begrüßt die geplante Änderung des Schulgesetzes Baden-Württemberg, um die Rechtssicherheit an den öffentlichen Schulen im Bereich gesichtsverhüllender Kleidung zu erhalten.

#### Hauptpersonalrat für Lehrkräfte an Gymnasien (HPR Gymnasien)

Der HPR Gymnasien hat die geplante Änderung des Schulgesetzes in seiner Sitzung am 29. September 2020 beraten und beschlossen, wie folgt Stellung zu nehmen:

Der HPR Gymnasien begrüßt die vorgesehene Gesetzesänderung.

Der HPR Gymnasien regt an, dass bei Artikel 1 (nach § 72 Absatz 3) der einzufügende Satz folgendermaßen ergänzt wird:

„Die Schulleiterin oder der Schulleiter und die mittleren und obersten Schulverwaltungsbehörden können Ausnahmen ... zulassen“

### Begründung

Auch die Schulverwaltungsbehörden sollten die Möglichkeit haben, solche Ausnahmen zuzulassen.

### Landesschülerbeirat

Zunächst möchte ich mich im Namen des Landesschülerbeirats Baden-Württemberg (LSBR) für die Vorstellung des Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg durch Frau (...) auf unserer 2. Sitzung am 25. September 2020 sowie für die Möglichkeit, hierzu Stellung beziehen zu können, bedanken.

Der 14. Landesschülerbeirat begrüßt das Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg.

### Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Für Ihr Schreiben mit Anlage danken wir. Dazu ist nach Artikel 36 Absatz 4 der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) und § 26 Absatz 2 des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG) anzumerken:

Der Entwurf sieht einen neuen § 72 Absatz 3 a des Schulgesetzes (§ 72 Absatz 3 a SchG-E) mit folgendem Wortlaut vor:

*„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.“*

§ 72 Absatz 3 a Satz 1 SchG-E greift in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein (indem es eine Verpflichtung zur „Enthüllung“ des Gesichts und damit zu dessen Wahrnehmbarmachung begründet), und das (gesetzgeberisch ausdrücklich bezweckte) Wahrnehmen des Gesichts einer Schülerin bzw. eines Schülers jedenfalls durch Lehrer ist ein nichtautomatisiertes Verarbeiten personenbezogener Daten, das hier datenschutzrechtlich bedeutsam ist (vgl. § 2 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 4 Satz 1 LDSG). In das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird nämlich nicht nur dann eingegriffen, wenn der Staat personenbezogene Daten einer automatisierten Datenverarbeitung zuführt. Die Möglichkeiten und Gefahren der automatischen Datenverarbeitung haben zwar die Notwendigkeit eines Schutzes persönlicher Daten deutlicher hervortreten lassen, sind aber nicht Grund und Ursache ihrer Schutzbedürftigkeit. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung schützt vielmehr wegen seiner persönlichkeitsrechtlichen Grundlage generell vor staatlicher Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten (BVerfGE Band 78, 77, beck-online; Sachs/Murswiek/Rixen, 8. Aufl. 2018, GG Art. 2 Rn. 72-73b).

Vorliegend ist der Schwerpunkt des gesetzlichen Eingriffs allerdings persönlichkeitsrechtlicher und nicht datenschutzrechtlicher Art – weswegen die nachfolgenden Hinweise jenseits unserer zugeordneten Fachaufgabe liegen und als bloße sachkundige Anregungen zu verstehen sind.

Der gesetzlichen Regelung eines Eingriffs in das Grundrecht APR muss ein legitimer Zweck zugrunde liegen und sie muss mit Blick auf diesen Zweck und auf die Intensität des Eingriffs geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein.

Dem Entwurf entnehmen wir nicht, dass dem hier so ist. Insbesondere lässt die Begründung (hinreichende) Ausführungen dazu vermissen, inwieweit und wie intensiv die vorgesehene Regelung in das APR (andere etwaige Grundrechtseingriffe sind nicht Gegenstand unserer Ausführungen) eingreift. Das hat zur Folge, dass auch (hinreichende) Ausführungen dazu fehlen, ob sowie gegebenenfalls inwieweit und aufgrund welcher Abwägung diese Grundrechtseingriffe verhältnismäßig sein sollen.

In der Einzelbegründung heißt es zu § 72 Absatz 3 a Satz 1 SchG-E:

*„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.“*

*„Das Verhüllungsverbot 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 Gesichtsverhüllung 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).“*

Das verfehlt die genannten Anforderungen an einen Grundrechtseingriff durch Rechtsvorschrift. Der Eingriff in das Grundrecht wird hier vielmehr gar nicht thematisiert. Die Ausführungen zum Erziehungs- und Bildungsauftrag betreffen außerdem nur eine Seite der Abwägung. Diese sind nicht zum Grundrechtseingriff ins Verhältnis gesetzt und mit diesem abgewogen. Worauf die Formulierung beruht, das Verhüllungsverbot sei „schließlich auch angemessen“, ist nicht offengelegt.

Darüber hinaus weist der Entwurf einen besonderen Abwägungsmangel insoweit auf, als die vorgesehene Regelung die Verhüllung des Gesichts bei außerunterrichtlichen Veranstaltungen untersagen soll (so verstehen wir die Formulierung *„Ist die Verhüllung des Gesichts bei schulischen Veranstaltungen untersagt“*). Dass dies geeignet und erforderlich ist, den Zweck *„Vermittlung von Bildungsinhalten“* zu erreichen (das soll nach der oben wiedergegebenen Gesetzesbegründung [auch] bei der *„Durchführung außerunterrichtlicher Veranstaltungen, denen insbesondere bei der Persönlichkeitsentwicklung der Schülerinnen und Schüler besondere Bedeutung zukommt“*, *„maßgeblich vom Zusammenwirken der Lehrkraft mit der Schülerin und dem Schüler“* ..., *„dem responsiven Verhalten, zu welchem insbesondere die Mimik“* zähle, abhängen), ist in keiner Weise dargetan. So ist etwa nicht ersichtlich, dass es auch bei einem Konzert- oder Theaterbesuch oder bei der passiven Teilnahme von Schülern an Theater- oder Konzertaufführungen der Schule darauf ankommen könnte, dass die Mimik der Schüler erkennbar ist (für Eltern enthält der Entwurf etwa bei den zuletzt genannten Veranstaltungsarten insoweit keine Vorgaben).

§ 72 Absatz 3 a Satz 2 SchG-E (dazu sogleich) ändert an den Abwägungsmängeln nichts. Zwar heißt es in der Einzelbegründung dazu:

*„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.“*

Eine solche Regelung oder die damit vorgesehene Einzelfallentscheidung der Schulleiterin oder des Schulleiters kann jedoch keine Abwägung auf der Ebene der Gesetzgebung ersetzen (zudem erschließt sich uns nicht, was es bedeuten soll, dass nach der Begründung *„die Regelung nach Entscheidung durch die Schulleiterin oder den Schulleiter abschließend Ausnahmen aus schulischen oder gesundheitlichen Gründen zulässt“*).

Auch wenn der Entwurf *„dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung insbesondere im Zielbereich der Bildungs- und Wissensgesellschaft Rechnung“* trägt (so

im allgemeinen Teil der Begründung unter Nummer 7 – Wesentliche Ergebnisse des Nachhaltigkeitschecks), kann auch das keine Abwägung ersetzen, unabhängig davon, wie diese wesentlichen Ergebnisse des Nachhaltigkeitschecks (pädagogisch) zu bewerten wären.

§ 72 Absatz 3 a Satz 2 SchG-E erscheint uns – unabhängig von den mangels Abwägung schwerwiegenden Bedenken gegen § 72 Absatz 3 a Satz 1 SchG-E – als unbestimmt.

Der Wortlaut von Vorschriften, die einen Grundrechtseingriff vorsehen, muss (auch für die möglichen betroffenen Personen) hinreichend deutlich die (durch den Zweck sowie die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit gezogenen) Grenzen, etwa in Gestalt der Eingriffsintensität und des konkreten Zwecks, bestimmen, innerhalb derer dieser Grundrechtseingriff zulässig sein soll.

Was unter „schulischen oder gesundheitlichen Gründen“ zu verstehen ist und wann diese (als Voraussetzung einer Ausnahme von § 72 Absatz 3 a Satz 1 SchG-E im Einzelfall) vorliegen, ist unklar (zu schulischen Gründen könnte etwa das Erlernen von Toleranz, auch gegenüber einem Verhüllen des Gesichts, gehören). In der Einzelbegründung heißt es dazu:

*„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.“*

Diese Beispiele der Begründung beseitigen die Unklarheit nicht.

Wozu die Formulierung in der Begründung *„Die Teilnahme an nicht verbindlichen schulischen Veranstaltungen unter Geltung des Verhüllungsverbots kommt einem Grundrechtsverzicht nahe.“* dienen soll, erschließt sich uns nicht, abgesehen davon, dass die Begründung nicht näher auf Voraussetzungen, Rechtsnatur und möglichen Umfang dessen, was einem solchen Grundrechtsverzicht nahekommen soll, eingeht. Sollte es hier um eine Einwilligung gehen, wären zudem die Bedingungen für die wirksame Einwilligung zu beachten, zu denen gehört, dass die Einwilligung freiwillig erteilt wurde; dass eine solche Freiwilligkeit vorliegen kann und vorliegt, wenn Schüler etwa, wie in der Begründung als Beispiel angeführt, an einer mehrtätigen Klassenfahrt nur teilnehmen können, wenn sie auf eine Verhüllung verzichten, ist der Begründung nicht zu entnehmen und begegnet rechtlichen Bedenken.

Danach bestehen aus grundrechtlicher Sicht schwerwiegende Bedenken gegen die vorgesehene Regelung.

Soweit ein Verhüllungsverbot (teilweise) weiter verfolgt werden soll, wäre im Einzelnen auf die damit verbundenen Eingriffe als solche in das APR sowie auf deren Verhältnismäßigkeit einzugehen. Dabei könnte etwa Folgendes berücksichtigt werden (ohne Anspruch auf Vollständigkeit; diese Fragen beziehungsweise Punkte herauszuarbeiten und abzuwägen ist Sache des Normgebers, nicht unserer Behörde): Darf man dann in Schulen grundsätzlich (ohne im Einzelfall zugelassene Ausnahme) nicht mehr geschminkt oder maskiert Fasnacht/Karneval/Fasching feiern und keinen Motorradhelm mehr tragen? Bedarf man für das Tragen eines Skihelmes (als in der Begründung angesprochene „Kleidung beim schulischen Wintersport“) einer Ausnahmegenehmigung? Wird auch das offene Tragen langer Haare oder großer Sonnenbrillen verboten und mit Bußgeld (dafür spricht Artikel 1 Nummer 2 des Entwurfs) belegt (denn schließlich meint ausweislich der Begründung der „Begriff der Verhüllung des Gesichts“ ... *„das vollständige Bedecken oder ein Bedecken wesentlicher Gesichtspartien“* ... *„Es kommt nicht darauf an, dass die Schülerin oder der Schüler die Verhüllung auch bezweckt“*; nur aus der Begründung lassen sich Anhaltspunkte dafür gewinnen, dass es wohl um das Verhüllen durch Kleidung gehen soll)? Bedarf es einer Ausnahmegenehmigung, wenn Schülerinnen und Schüler großflächige Schürfwunden, Tattoos oder Narben im Gesicht verhüllen wollen? Wie verhält sich der Entwurf zu Corona-Vorschriften?

Mit konkreten datenschutzrechtlichen Fragen können Sie wegen weiterer Beratung gerne erneut auf uns zukommen. Auch im Interesse der Effizienz benötigen wir dazu neben Ihren Fragen Ihre rechtliche Bewertung einschließlich der Rechtsgrundlagen; dabei sollten Sie auch in Ihrem Interesse Ihren behördlichen Datenschutzbeauftragten oder die bei Ihnen sonst für Datenschutz zuständige Stelle oder Person beteiligen.

Gemeindetag, Landkreistag, Städtetag

Die vorgesehene Gesetzesänderung betrifft ausschließlich den Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule und damit die innere Organisation der Schule. Da die Rechtsstellung des kommunalen Schulträgers davon grundsätzlich nicht betroffen ist, sehen wir keine direkten Berührungspunkte zu den Kommunen. Dennoch machen wir gerne deutlich, dass unsererseits keine Einwände gegen den vorliegenden Gesetzentwurf bestehen.

Allerdings bewegt uns die Frage, wie sich das Verbot zur Gesichtsverhüllung zu den Anordnungen einer Maskenpflicht nach § 3 CoronaVO und den ergänzenden Bestimmungen in Hygienehinweisen für Schulen verhält. Auch in Bezug auf die Möglichkeit, dass Schülerinnen und Schüler ihren Mund-Nasen-Schutz auch freiwillig im Unterricht tragen können (vgl. Nr. 1 der Hygienehinweise für Schulen).

Aufgrund der eindeutigen Regelungen gehen wir davon aus, dass die Vorschrift nicht für solche Schülerinnen und Schüler gilt, die die Schule für andere Veranstaltungen, z. B. für Integrationskurse, Volkshochschule, u. Ä. besuchen.

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

Der DGB Baden-Württemberg bedankt sich für die Übersendung des Entwurfes des Gesetzes zur Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Mit dem vorliegenden Entwurf soll es Schülerinnen und Schülern an öffentlichen Schulen verboten werden, ihr Gesicht im Unterricht und den übrigen schulischen Veranstaltungen zu verhüllen. Erklärtes Ziel des Entwurfes ist es, die Voraussetzungen für die schulische Teilhabe zu verbessern, da eine freie und offene Kommunikation bei der Vermittlung von Bildungsinhalten erforderlich ist. Dazu gehören auch die Wahrnehmung von Mimik und Gestik, die durch eine Verhüllung erschwert bzw. verhindert wird.

Aktuell gibt bereits jetzt der § 23 Abs. 2 des Schulgesetzes eine Handhabe gegen gesichtsverhüllende Kleidung, um insbesondere den Unterricht und damit den Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule abzusichern. Die zusätzliche Konkretisierung ergibt sich für den Gesetzgeber aus einem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Hamburg. Dieses hatte im Falle eines aus religiösen Gründen getragenen Gesichtsschleiers entschieden, „dass der parlamentarische Gesetzgeber zum Ausgleich des kollidierenden Verfassungsrechts ‚mit einer über allgemeine Prinzipien hinausreichenden spezialgesetzlichen Ermächtigungsnorm‘ berufen sei“.

Konkret bedeutet dies, dass bei einer Kollision mehrerer Grundrechte es einer behördlichen Entscheidung bedarf, welches der Rechte Vorrang hat. Dazu bedarf es einer gesetzlichen Grundlage.

Aus Sicht des DGB Baden-Württemberg ist die geplante Veränderung des Schulgesetzes rechtlich nicht notwendig und in erster Linie politisch motiviert. Statt einer Entlastung der Schulen ist für den DGB Baden-Württemberg absehbar, dass die Schulen in der Praxis zusätzlich in Bedrängnis geraten werden. Denn der vorliegende Entwurf spricht von „Verhüllung des Gesichts“ und liefert dazu auch eine Definition. Diese ist jedoch zu unpräzise und wird zwangsläufig dazu führen, dass es zu rechtlichen Auseinandersetzungen kommt. Schulleiterinnen und Schulleiter sowie die Lehrkräfte, die zwangsläufig als erste mit einer „Verhüllung“ konfrontiert werden, sind nicht in der Lage, abschließend und rechtssicher zu entscheiden, welche Gesichtspartien „wesentlich“ sind. Insbesondere jene Schülerinnen und Schüler beziehungsweise Erziehungsberechtigte, die mit dem Verhüllungsverbot beispielsweise aus religiösen Gründen nicht einverstanden sind, werden geradezu eingeladen, die Spielräume auszutesten und die Lehrkräfte, Schulleitungen und Schulaufsichtsbehörden „vorzuführen“ und lächerlich zu machen. Das schadet der vertrauensvollen Zusammenarbeit innerhalb der Schule enorm.

Obwohl im Gesetzentwurf versucht wird, eine „neutrale“ Begründung für das geplante Verhüllungsverbot zu formulieren (es solle die „offene Kommunikation insbesondere im Unterricht zwischen Lehrkräften und Schülerinnen und Schülern sichergestellt werden“), richtet sich das geplante Verbot offenkundig ausschließlich gegen die religiös begründete Gesichts- beziehungsweise Kopfverhüllung

von muslimischen Mädchen. Es ist weder in Baden-Württemberg noch anderswo in Deutschland ein Fall bekannt, dass eine aus anderen Gründen erfolgte Verhüllung des Kopfes zu irgendwelchen rechtlichen Problemen geführt hätte, die einer verschärften gesetzlichen Regelung bedürft hätten.

Es gibt daher für den DGB Baden-Württemberg keinen Anlass und keine Notwendigkeit in Baden-Württemberg ein gesetzliches Verhüllungsverbot einzuführen. Die Gesetzesbegründung lässt jeden Hinweis auf einen konkreten Regelungsbedarf vermissen und nimmt keinen Bezug auf regelbedürftige Fälle im Schulwesen des Landes. Soweit es überhaupt irgendwo notwendig erschien, sind bisher auch im Bereich der religiös begründeten Verhüllung alle Konfliktfälle durch umsichtige und zugleich rechtskonforme Verhandlungen der Beteiligten gelöst worden.

Der einzigen Beleg für den zusätzlichen Regelungsbedarf ergibt sich aus einer Entscheidung eines Gerichts in einem anderen Bundesland an (Beschluss des Hamburgischen Obergerichtes vom 29. Januar 2020, 1 BS 6/20). Dies erscheint fragwürdig, insbesondere vor dem Hintergrund, dass in dem inhaltlich verwandten Fall des Verhüllungsverbots für Lehrkräfte der Gesetzgeber es seit über fünf Jahren unterlassen hat, das Schulgesetz an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Januar 2015 (1 BvR 471/10, 1 BvR 1181/10) anzupassen. Das höchste deutsche Gericht hatte seinerzeit das seit 2004 bestehende pauschale Kopftuchverbot für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen für verfassungswidrig und damit zugleich den Regelungsgehalt von § 38 Abs. 2 Satz 3 SchG BW für nichtig erklärt. Es wäre grotesk, wenn die jetzige Koalition einerseits das Schulgesetz in § 38 weiterhin unverändert ließe und damit die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts negierte und andererseits unter Berufung auf die Entscheidung eines oberen Gerichtes eines anderen Bundeslandes zur dortigen Rechtslage eilfertig und ohne Not das Schulgesetz an anderer Stelle (§ 72) änderte. Solange aber der baden-württembergische Gesetzgeber nicht endlich § 38 SchG ändert und solange erklärtermaßen und erkennbar die beabsichtigte Änderung von § 72 SchG auf die Einzelgruppe der muslimischen Mädchen zielt, ist der Gesetzentwurf für den DGB Baden-Württemberg unannehmbar, denn er löst keine schulischen Probleme. Vielmehr drängt sich der Verdacht auf, dass im Hinblick auf den kommenden Landtagswahlkampf neue Wählerschichten erschlossen werden sollen.

Unabhängig von der rechtlichen Einschätzung zeigt sich die Absurdität dieser Gesetzesinitiative am deutlichsten in der gegenwärtigen politischen Situation: Angesichts der grassierenden Pandemie bemühen sich die politisch Verantwortlichen seit Monaten darum, die Bevölkerung davon zu überzeugen Gesichtsmasken zu tragen, wobei es dabei darauf ankommt, „wesentliche“ Gesichtspartien, nämlich Mund und Nase zu verhüllen, und jederzeit billigend in Kauf genommen wird, dass dabei sogar das Gesicht völlig verhüllt wird. In dieser Zeit ein generelles Verhüllungsverbot zu erlassen erscheint dem DGB Baden-Württemberg als völlig unpassendes Signal, insbesondere weil bisher keine Anwendungsfälle bekannt sind, wo die bisherigen rechtlichen Bestimmungen nicht ausreichend waren.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Anpassung des Schulgesetzes in dieser Form aus Sicht des DGB Baden-Württemberg nicht notwendig ist und der Gesetzgeber auf diese Änderung verzichten sollte.

Landeselternbeirat

Der LEB stimmt dem Gesetzentwurf zu.

Der LEB sieht die Notwendigkeit einer offenen Kommunikation im Klassenzimmer. Wir bitten die Schulleitungen darauf zu achten sehr sensibel mit der kulturellen Problematik umzugehen. Es gibt momentan keine erkennbare Relevanz einer Gesetzesänderung in Baden-Württemberg (uns sind keine Fälle bekannt).

Der LEB gibt zu bedenken, dass das Gesetz unter Umständen negative Signale an die muslimische Gemeinschaft sendet.

Zu Artikel 2

Keine.



## Baden-Württemberg

NORMENKONTROLLRAT BADEN-WÜRTTEMBERG

10. August 2020

### Stellungnahme des Normenkontrollrats Baden-Württemberg gemäß Nr. 6.1 VwV NKR BW

#### Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg

NKR-Nummer 97/2020, Ministerium für Kultus, Jugend und Sport

Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

#### I. Zusammenfassung

<b>Bürgerinnen und Bürger</b>	Kein Erfüllungsaufwand
<b>Wirtschaft</b>	Kein Erfüllungsaufwand
<b>Verwaltung (Land/Kommunen)</b>	Kein Erfüllungsaufwand

#### II. Im Einzelnen

Durch das Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes für Baden-Württemberg wird Schülerinnen und Schülern die Verhüllung des Gesichts bei schulischen Veranstaltungen grundsätzlich untersagt.

##### II.1. Erfüllungsaufwand

Es ist mit keinem Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die Verwaltung zu rechnen.

##### II.2. Nachhaltigkeitscheck

Die Änderung fördert die nachhaltige Entwicklung insbesondere im Zielbereich der Bildungs- und Wissensgesellschaft. Das Verbot der Vollverschleierung erleichtert die Kommunikation zwischen Schülern und Lehrkräften und wirkt damit Einschränkungen in der Unterrichtsgestaltung und in der nachhaltigen Unterrichtsvermittlung entgegen.

**III. Votum**

Das Ressort hat die Auswirkungen der Neuregelungen plausibel dargestellt.  
Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg erhebt im Rahmen seines Regierungsauftrags keine Einwände gegen die Darstellungen.

Dr. Gisela Meister-Scheufelen  
Vorsitzende

Gerda Stuchlik  
Berichterstatterin

**Verzeichnis der Abkürzungen**

VwV NKR BW Verwaltungsvorschrift für den Normenkontrollrat Baden-Württemberg