

Kopftuchverbot in der öffentlichen Verwaltung

Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 28.11.2023 (C-148/22)

Die Frage, ob öffentliche Verwaltungen ihren Beschäftigten das Tragen eines Kopftuches untersagen können, ist seit langem Gegenstand teils heftiger Kontroversen. Wann ein Verbot religiöser Zeichen eine unionsrechtlich unzulässige Diskriminierung darstellt hat sich nun auch der Europäische Gerichtshof – EuGH in einem vielbeachteten Urteil beschäftigt. Die Entscheidung enthält wichtige Hinweise zum Gestaltungsspielraum der nationalen Rechtsordnung im Verfassungs- und Beamtenrecht – und damit auch zum Schulrecht.



Dr. Udo Dirnaichner
Bayerisches Staatsministerium
für Unterricht und Kultus

Sachverhalt und Verfahrensgang

Der Entscheidung des EuGH lag ein Fall aus Belgien zugrunde. Eine Büroleiterin in der Gemeinde Ans durfte am Arbeitsplatz das islamische Kopftuch nicht mehr tragen. Die Gemeinde änderte anschließend ihre Arbeitsordnung und schrieb allgemein strikte Neutralität vor: Das Tragen von auffälligen Zeichen ideologischer oder religiöser Zugehörigkeit war demnach allen Angestellten verboten – auch denen, die – wie die Klägerin – keinen Publikumskontakt hatten. Die Verwaltungsangestellte fühlte sich in ihrer Religionsfreiheit verletzt und klagte sich durch die Instanzen. Unter Bezug auf die RL 2000/78/EG des Rates »zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf« vom 27.11.2020 hat das Arbeitsgericht Lüttich beschlossen, das Verfahren auszusetzen und den EuGH um Klärung zu bitten, ob die von der Gemeinde aufgestellte Regel der strikten Neutralität gegen das unionsrechtliche Diskriminierungsverbot verstößt.

Verfassungsrechtlicher Hintergrund

In der bundesdeutschen Rechtsordnung sind in vorliegendem Zusammenhang die **verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG** zu beachten. Art. 4 GG umfasst auch die Freiheit, Handlungen oder dem zur Schautragen von religiösen Symbolen und Kleidung fernzubleiben. Gleichwohl besteht für den Staat und damit auch für die für ihn tätig werdenden Beamtinnen und Beamten bei Ausübung ihres Dienstes und bei Tätigkeiten mit unmittelbarem Dienstbezug die **Pflicht zur religiösen und weltanschaulichen Neutralität**. Das BVerfG hat hierzu bereits im Jahr 2020 festgehalten, dass das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die neutrale Amtsführung von Beamtinnen und Beamten insbesondere in den Lagen, in denen der Staat klassisch-hoheitlich und damit mit größerer Beeinträchtigungswirkung auftritt, sichergestellt werden muss. Eine solche Situation ist hiernach aber nicht darauf beschränkt, dass die Beamtin oder der Beamte der Bürgerin oder dem Bürger unmittelbar hoheitlich handelnd gegenübertritt.

Beamtenrecht

Bei ihrer Aufgabenwahrnehmung, insbesondere bei der Ausübung ho-

heitsrechtlicher Befugnisse, treten Beamtinnen und Beamte den Bürgerinnen und Bürgern als **Repräsentanten des Staates** gegenüber. Zum Verhalten der Beamtinnen und Beamten gehört auch das Auftreten und damit untrennbar verbunden das Erscheinungsbild. Besonders deutlich wird das in Bereichen des öffentlichen Dienstes, in denen Beamtinnen und Beamte Dienstkleidung tragen, wie beispielsweise die Polizeiuniform. Um die Einhaltung dieser verfassungs- und einfachgesetzlichen Pflichten der Beamtinnen und Beamten sicherzustellen sowie die Funktionsfähigkeit der Verwaltung zu gewährleisten, kann es – abhängig von Funktion und Aufgabenbereich – notwendig sein, konkrete Vorgaben zum Erscheinungsbild zu machen oder bestimmte Formen des **Erscheinungsbilds** zu untersagen. Durch die Änderungen des Bundesbeamtengesetzes und des Beamtenstatusgesetzes (konkret **§ 61 BBG und § 34 BeamStG**) im Jahr 2021 sollten **hinreichend bestimmte Gesetzesgrundlagen** zur Regelung des Erscheinungsbilds von Beamtinnen und Beamten geschaffen werden.

§ 61 Abs. 2 Satz 4 BBG enthält eine weitere parlamentarische Leitentscheidung, nämlich die Ermächtigungsgrundlage zur **Einschränkung**

oder Untersagung von religiös oder weltanschaulich konnotierten Formen des Erscheinungsbilds.

Das Tragen derartiger Merkmale, wie beispielsweise das muslimische Kopftuch, die jüdische Kippa oder ein christliches Kreuz, wird vom Schutzbereich des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG umfasst. Eine diesbezügliche Einschränkung stellt damit – neben einem Eingriff in Art. 2 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG – einen Eingriff in das Grundrecht auf Glaubens- und Bekenntnisfreiheit der oder des Betroffenen dar. Das Recht, solche Erscheinungsmerkmale zu tragen kann eingeschränkt oder gänzlich untersagt werden, wenn sie **objektiv geeignet** sind, das Vertrauen in die neutrale Amtsführung der Beamtin oder des Beamten zu beeinträchtigen. Die Verpflichtung des Staates und seiner Amtsträgerinnen und Amtsträger zu **religiöser und weltanschaulicher Neutralität** und die **Funktionsfähigkeit der Verwaltung** gehören zu den Grundbedingungen von Rechtsstaat und Demokratie. Derartige **verfassungsimmanente**

Schranken rechtfertigen den Eingriff in die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit.

Besonderheiten im Schulrecht

Als eine besondere einfachgesetzliche Ausprägung der dargestellten beamtenrechtlichen Grundsätze verbietet **Art. 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG** im Schulbereich das Tragen von Symbolen oder Kleidungsstücken, die als Ausdruck einer Haltung verstanden werden können, die mit den verfassungsrechtlichen Grundwerten und Bildungszielen der Verfassung nicht vereinbar ist. Sowohl für Lehrkräfte, die als Beamte tätig sind, als auch für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst ergibt sich zudem ein **Verbot der Gesichtsverhüllung** unmittelbar aus Art. 59 Abs. 2 Satz 4 BayEUG. **Art. 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG** war bereits Gegenstand einer **Popularklage** aus dem Jahr 2006. Dabei hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof – BayVerfGH die Verfassungsmäßigkeit der Norm bekräftigt und hierbei folgende **Leitsätze** aufgestellt:

»1. Der Gesetzgeber kann im Rahmen der Schulaufsicht (**Art. 130 Abs. 1 BV**) grundsätzlich Regelungen darüber treffen, inwieweit Lehrkräften an öffentlichen Schulen im Unterricht das Tragen äußerer Symbole und Kleidungsstücke, die eine religiöse oder weltanschauliche Überzeugung ausdrücken, versagt ist.

2. Art. 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG genügt dem Erfordernis der Normbestimmtheit (**Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV**). Der Begriff der christlich-abendländischen Bildungs- und Kulturwerte umschreibt ungeachtet seiner Bezugnahme auf den religiösen Bereich die von konkreten Glaubensinhalten losgelöste, in der Bayerischen Verfassung verankerte Wertewelt.

3. Das Verbot, im Unterricht bestimmte äußere Symbole und Kleidungsstücke zu tragen, greift in die durch **Art. 107 Abs. 1 und 2 BV** verbürgte Glaubens- und Religionsfreiheit der Lehrkräfte ein. Dieser Rechtsposition stehen die Grundrechte der Schüler und ihrer Eltern (Art. 107 Abs. 1, **Art. 126 Abs. 1 BV**) sowie der staatliche Bildungs- und Erziehungsauftrag gegenüber. Der Gesetzgeber ist bei der Lösung des Spannungsverhältnisses davon ausgegangen, dass die glaubhafte Vermittlung der verfassungsrechtlichen Grundwerte und Bildungsziele durch das Tragen bestimmter äußerer Symbole und Kleidungsstücke gefährdet wird. Dieses Abwägungsergebnis ist verfassungsrechtlich auch unter dem Gesichtspunkt des staatlichen Neutralitätsgebots nicht zu beanstanden.

4. **Art. 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG** bewirkt keine unzulässige Bevorzugung der christlichen Konfessionen.

5. Die Klärung der Frage, welche äußeren Symbole und Kleidungsstücke im Einzelnen von der Norm erfasst werden, obliegt nicht dem Verfassungsgerichtshof, sondern den Fachgerichten.«



Nach dem BayVerfGH ist hierdurch »auch das Recht auf Zugang zu den öffentlichen Ämtern (Art. 116 i. V. m. Art. 107 Abs. 4 BV) nicht verletzt. Die Möglichkeit, für Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst Ausnahmen zuzulassen, ist in Art. 59 Abs. 2 Satz 5 BayEUG ausdrücklich vorgesehen. Auch eine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) liegt nicht vor. Die allgemeine Handlungsfreiheit tritt gegenüber der in Art. 107 Abs. 1 und 2 BV garantierten Religionsfreiheit zurück Im Übrigen ist die Handlungsfreiheit nur innerhalb der Schranken der Gesetze garantiert. Zu diesen zählen sämtliche mit der Verfassung in Einklang stehende Rechtsnormen. Das ist bezüglich der angegriffenen Regelung ... der Fall. Soweit der berufliche Schutzbereich des Art. 101 BV dadurch berührt ist (...), dass Bewerber auf staatliche Ausbildungsplätze angewiesen sind, vermeidet Art. 59 Abs. 2 Satz 5 BayEUG eine unverhältnismäßige Einschränkung der Freiheit der Berufswahl. Danach können für Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst Ausnahmen zugelassen werden.«

Leitlinien der Rechtsprechung des EuGH

Die streitgegenständliche RL 2000/78 legt einen allgemeinen Rahmen für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf fest. Sie lässt den Mitgliedstaaten und gegebenenfalls ihren unterhalb der staatlichen Ebene angesiedelten Einheiten einen **Wertungsspielraum**. Dieser ermöglicht es ihnen, der Vielfalt der von ihnen verfolgten Ansätze in Bezug auf den Platz, den sie in ihrem Inneren der Religion oder weltanschaulichen Überzeugungen im öffentlichen Sektor einräumen, Rechnung zu tragen. Aus der RL 2000/78 ergibt sich, dass der Unionsgesetzgeber nicht selbst den **erforderlichen Einklang** zwischen der Gedanken-, der Weltanschauungs- und der Religionsfreiheit



und den rechtmäßigen Zielen, die zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung geltend gemacht werden können, hergestellt hat, sondern es den Mitgliedstaaten und gegebenenfalls ihren unterhalb der staatlichen Ebene angesiedelten Einheiten sowie ihren Gerichten überlassen hat, diesen Einklang herzustellen.

Art. 3 Abs. 1 der RL 2000/78 gilt für alle Personen in öffentlichen und privaten Bereichen, einschließlich öffentlicher Stellen; demnach fällt auch eine Bestimmung, der es deren Personal verbietet, am Arbeitsplatz sichtbare Zeichen u.a. weltanschaulicher oder religiöser Überzeugungen zu tragen, in den Geltungsbereich der Richtlinie (Bestimmung zu den »Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen«).

Nach dem EuGH kann eine von einem Arbeitgeber aufgestellte interne Regel, die am Arbeitsplatz nur das Tragen von Zeichen u.a. weltanschaulicher oder religiöser Überzeugungen verbietet, die auffällig und großflächig sind, dann eine **unmittelbare Diskriminierung** darstellen, wenn das Kriterium des Tragens solcher Zeichen untrennbar mit einer oder mehreren bestimmten Religionen oder Weltanschauungen verbunden ist. Umgekehrt stellt eine von einem Arbeitgeber

aufgestellte interne Regel, die das **Tragen jedes sichtbaren Zeichens** u.a. weltanschaulicher oder religiöser Überzeugungen am Arbeitsplatz verbietet, keine solche unmittelbare Diskriminierung dar, da sie unterschiedslos für jede Bekundung solcher Überzeugungen gilt und alle Arbeitnehmer des Unternehmens gleichbehandelt, indem ihnen allgemein und undifferenziert u.a. vorgeschrieben wird, sich neutral zu kleiden, was das Tragen solcher Zeichen ausschließt.

Aus der ständigen Rechtsprechung des EuGH ergibt sich weiterhin, dass eine von einem Arbeitgeber aufgestellte **interne Regel**, die das sichtbare Tragen jedes Zeichens u.a. weltanschaulicher oder religiöser Überzeugungen am Arbeitsplatz verbietet, eine mittelbar auf der Religion oder der Weltanschauung beruhende Ungleichbehandlung im Sinne dieser Bestimmung darstellen kann, wenn sich erweist, dass die dem Anschein nach neutrale Verpflichtung, die diese Regel enthält, tatsächlich dazu führt, dass Personen mit einer bestimmten Religion oder Weltanschauung in besonderer Weise benachteiligt werden. Eine solche Ungleichbehandlung führt jedoch gleichwohl dann nicht zu einer **mittelbaren Diskriminierung**, wenn sie durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich

gerechtfertigt ist und die Mittel zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich sind.

Die Einzelfallentscheidung des EuGH

Vor dem Hintergrund dieser Leitlinien wies der EuGH hier darauf hin, es sei ein rechtmäßiges Ziel, durch eine Politik der »exklusiven Neutralität« ein völlig neutrales Verwaltungsumfeld zu gewährleisten. Dies könne nur dann wirksam verfolgt werden kann, wenn überhaupt **keine sichtbaren Bekundungen** u.a. weltanschaulicher oder religiöser Überzeugungen erlaubt sind, wenn die Arbeitnehmer mit Personen, die die öffentlichen Dienstleistungen in Anspruch nehmen, oder untereinander in Kontakt stehen, da das Tragen jedes noch so kleinen Zeichens die Eignung der Maßnahme zur Erreichung des angeblich verfolgten Ziels beeinträchtigt und damit die Kohärenz dieser Politik der Neutralität selbst in Frage stellt.

Nach dem EuGH ist damit eine interne Regelung einer Gemeindeverwaltung, die es deren Personal allgemein und undifferenziert verbietet, am Arbeitsplatz sichtbare Zeichen zu tragen, die u.a. weltanschauliche oder religiöse Überzeugungen erkennen lassen, zulässig. Sie kann damit gerechtfertigt werden kann, dass die Gemeindeverwaltung unter Berücksichtigung ihres spezifischen Kontexts ein **vollständig neutrales Verwaltungsumfeld** schaffen möchte. Voraussetzung bleibt, dass diese Regel im Hinblick auf diesen Kontext und unter Berücksichtigung der verschiedenen betroffenen Rechte und Belange geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist.

Fazit

Das Verbot des Tragens sichtbarer Zeichen, die weltanschauliche oder religiöse Überzeugungen erkennen lassen, stellt dann keine Diskriminierung dar, wenn es allgemein und unterschiedslos auf das gesamte Personal der Verwaltung angewandt wird

und sich auf das absolut Notwendige beschränkt. Da jede Person eine Religion oder religiöse, weltanschauliche oder spirituelle Überzeugungen haben kann, begründet eine solche Regel keine Ungleichbehandlung, die auf einem Kriterium beruht, das untrennbar mit der Religion oder der Weltanschauung verbunden ist. Ob dies der Fall ist, müssen die nationalen Gerichte entscheiden.

Letztlich hat der EUGH damit den öffentlichen Verwaltungen ein Ermessen zur Ausgestaltung eines neutralen Arbeitsumfelds eingeräumt. Die öffentliche Verwaltung kann daher ihren Beschäftigten das Tragen eines Kopftuches untersagen, wenn ein an der Neutralität orientiertes, allgemeines und unterschiedsloses Verbot religiöser Zeichen besteht. Die abgewogene Regelung in Art. 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG genügt diesen Vorgaben ebenso wie die beamtenrechtlichen Regelungen in § 61 BBG und § 34 BeamStG. ■

Leitfaden für die Wahl von Klassenelternsprechern und des Elternbeirats

Der Leitfaden enthält nicht nur die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Sie bei der Wahl des Elternbeirats und der Klassenelternsprecher berücksichtigen müssen; Markierungen zeigen sogar direkt auf, wo es Neuerungen gibt. Er bietet vor allem praktische Erläuterungen und Hinweise, u.a. zur Organisation und zum Ablauf der Wahl. Formulärmuster zur Wahl runden das Informationsangebot ab.

Die Formulare können online heruntergeladen und bearbeitet werden, so dass die Abwicklung der Wahlen enorm erleichtert wird.

Auch im Handel erhältlich

 Wolters Kluwer

ISBN 978-3-556-09993-3,
€ 9,90

Onlineausgabe
ca. € 1,32 mtl.
(im Jahresabo zzgl. MwSt)



Mehr Infos:

shop.wolterskluwer-online.de →