



1/2025
März 2025
Jahrgang 21

Recht

Bildung

Informationsschrift Recht und Bildung des Instituts für Bildungsrecht und Bildungsforschung e.V.

Geleitwort	2
In Hamburg möchte man Tschüss sagen	3
RECHTSANWALT VIKTOR HAHN, LL.M., STUTTGART	
Zur Verfassungsmäßigkeit von Gesichtsverhüllungsverboten in der Schule Zugleich: Besprechung von VG Düsseldorf, Beschluss v. 4.12.2024, Az. 18 L 2925/24	8
PROF. DR. ELIAS WIRTH, LL.M., HESSISCHEN HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHES MANAGE- MENTUND SICHERHEIT	
Einladung 8. Deutscher Schulrechtstag	19
Anmeldung 8. Deutscher Schulrechtstag	19

Geleitwort

Im ersten Beitrag der aktuellen Ausgabe von R&B geht es um die Ganztagsbetreuung der Schulen in freier Trägerschaft in Hamburg. Es bestehen zwei Systeme, welche die Schulträger bisher wählen können: die Ganztagsbetreuung nach dem Kinderbetreuungsgesetz und nach dem Hamburgischen Schulgesetz. Die Unterschiede beider Systeme werden vor dem Hintergrund dargelegt, dass die Träger zukünftig auf die Modalitäten des Schulgesetzes verpflichtet werden sollen und die Wahlmöglichkeit entfällt. Dies ist nach der aktuellen Gesetzeslage nicht durchführbar.

Inhalt des zweiten Beitrages ist, aus aktuellem Anlass, der Beschluss des VG Düsseldorf vom 4.12.2024, mit dem einer Schülerin die Vollverschleierung (Niqab) im Schulunterricht untersagt wurde. In der Analyse dieses Beschlusses wird zunächst die Ansicht des Autors dargestellt, dass sich ein Verbot aus der allgemeinen Mitwirkungspflicht der Schüler nach dem Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen allein nicht rechtfertigen lasse. Im Weiteren werden die grundrechtsrelevanten Spannungsverhältnisse zwischen Religionsfreiheit und Bildungsauftrag behandelt.

Der 8. Deutsche Schulrechtstag findet am 27. Juni 2025 in Berlin statt, über dessen Themenschwerpunkte in dieser Ausgabe informiert wird.

Die Redaktion

In Hamburg möchte man Tschüss sagen

RECHTSANWALT VIKTOR HAHN, LL.M., STUTTGART

In der Freien und Hansestadt Hamburg gibt es seit einiger Zeit Bestrebungen, die Ganztagsbetreuung von Schülerinnen und Schülern zu vereinheitlichen. Derzeit gibt es zwei Systeme der Ganztagsbetreuung, die nebeneinander bestehen. Zum einen die Hortbetreuung nach dem Hamburger Kinderbetreuungsgesetz (KibeG)¹ und zum anderen die ganztägige Bildung und Betreuung nach dem Hamburgischen Schulgesetz (HmbSG)². Dabei unterscheiden sich die beiden Ansprüche sowohl inhaltlich, was die Anspruchsvoraussetzungen angeht, als auch in der Art der Finanzierung.

Die Behörde für Schule und Berufsbildung in Hamburg möchte die Betreuung von Schülerinnen und Schülern gern einheitlich über das Hamburgische Schulgesetz organisieren und die Hortbetreuung nach dem Hamburger Kinderbetreuungsgesetz auslaufen lassen. Daher versucht die Schulbehörde die Schulen in freier Trägerschaft dazu zu bewegen, die Betreuung der Schülerinnen und Schüler über das Kinderbetreuungsgesetz (Hort-System) freiwillig aufzugeben und zukünftig die Betreuung ausschließlich auf der Grundlage der ganztägigen Bildung und Betreuung nach dem Hamburgischen Schulgesetz (GBS-System) anzubieten.

Um beurteilen zu können, ob ein Wechsel vom einen in das andere Betreuungssystem für den freien Schulträger vor- oder nachteilig ist, sollte sich der freie Schulträger zunächst die Unterschiede der einzelnen Systeme bewusst machen, insbesondere in Bezug auf die Finanzierung. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob für den Wechsel vom Hort-System zum GBS-System die Zustimmung des freien Schulträgers erforderlich ist, oder ob die Behörde für Schule und Berufsbildung in Hamburg diesen im Zweifel einseitig herbeiführen kann.

I. Die unterschiedlichen Systeme

Wie bereits ausgeführt, gibt es in Hamburg zwei unterschiedliche Systeme, wie die Betreuung von Schülerinnen und Schülern an den Schulen in Hamburg organisiert werden kann. Die unterschiedlichen Systeme haben unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen und sind in unterschiedlichen Gesetzen und Vereinbarungen geregelt.

1. Ganztagsbetreuung nach dem Kinderbetreuungsgesetz (KibeG)

Die Ganztagsbetreuung nach dem Kinderbetreuungsgesetz sieht für Schülerinnen und Schüler bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres eine Hort-Betreuung vor (§ 1 Abs. 1 Nr. 3 KibeG). Nach § 6 Abs. 2 KibeG hat jedes Kind bis zum vollendeten 14. Lebensjahr einen Anspruch auf Kindertagesbetreuung in dem zeitlichen Umfang, in dem seine mit ihm zusammenlebenden Erziehungsberechtigten wegen Erwerbstätigkeit, berufli-

¹ Hamburger Kinderbetreuungsgesetz (KibeG) vom 27. April 2004.

² Hamburgisches Schulgesetz (HmbSG) vom 16. April 1997.

cher oder schulischer Ausbildung, Hochschulausbildung, der Teilnahme an einer beruflichen Bildungsmaßnahme, der Teilnahme an einer Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit, der Teilnahme an Deutsch-Sprachkursen für Migrantinnen und Migranten oder wegen Arbeitssuche die Betreuung nicht selbst übernehmen können, wobei Wegezeiten bei dem Anspruch auf Betreuung zu berücksichtigen sind. Eine Anspruchsvoraussetzung für die Kindertagesbetreuung ist damit, dass die mit dem Schüler bzw. der Schülerin zusammenlebenden Erziehungsberechtigten selbst nicht in der Lage sind, die Betreuung des Schülers bzw. der Schülerin aus den genannten Gründen zu übernehmen. Der Anspruch knüpft also daran an, dass die Erziehungsberechtigten verhindert sind, die Betreuung des Schülers bzw. der Schülerin selbst wahrzunehmen. Sollten die Erziehungsberechtigten aus anderen als den genannten Gründen keine Möglichkeit haben, die Schülerin oder den Schüler zu betreuen, besteht kein Anspruch auf Betreuung des Kindes nach dem Kinderbetreuungsgesetz.

Nimmt ein Schüler oder eine Schülerin die Betreuung und Förderung in einer Kindertageseinrichtung in Anspruch, so hat er bzw. sie gegen die Freie und Hansestadt Hamburg nach § 7 Abs. 1 KibeG einen Anspruch auf Kostenerstattung. Die Abrechnung der Kosten erfolgt nach § 21 Abs. 1 KibeG aufgrund des Bewilligungsbescheides des Kindes direkt zwischen dem Träger der Kindertageseinrichtung und der Freien und Hansestadt Hamburg. Die Familie muss für die Betreuung des Schülers bzw. der Schülerin nach § 9 Abs. 1 KibeG lediglich einen Familieneigenanteil leisten, wobei sich die Höhe des Eigenanteils nach der Größe der Familie und dem Einkommen der Erziehungsberechtigten berechnet.

Durch den Landesrahmenvertrag „Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen“ (LRV Kinderbetreuung)³ werden die gesetzlichen Regelungen zur Kinderbetreuung nach dem Kinderbetreuungsgesetz zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und den Trägern der Kindertageseinrichtungen näher ausgestaltet. Hier ist beispielsweise festgelegt, welche Mindestausstattung eine Kindertageseinrichtung in personeller und sächlicher Hinsicht haben muss und welche Qualitätsstandards an die Betreuung und ihren Umfang zu stellen sind. Darüber hinaus wird im dritten Abschnitt des LRV Kinderbetreuung die Ermittlung des Leistungsentgelts geregelt. Nach § 17 Abs. 1 LRV Kinderbetreuung setzt sich das Leistungsentgelt aus den Teilentgelten „Betreuung und Leistung“, „Sachkosten“ und „Gebäudekosten“ zusammen. Für Kinder mit Behinderung umfasst das Leistungsentgelt ein zusätzliches Teilentgelt „Eingliederungshilfe“. Die Vereinbarung von Leistungsentgelten kann nach Wahl des Trägers entweder einrichtungsbezogen oder einheitlich für alle oder bestimmte Tageseinrichtungen des Trägers bzw. des Trägerverbands erfolgen.

Interessant ist für den freien Schulträger die Berechnung des Teilentgelts „Gebäude“, da viele freie Schulträger ihre eigenen Immobilien haben und diese finanzieren und

³ Landesrahmenvertrag „Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen“ veröffentlicht unter <https://www.hamburg.de/resource/blob/35340/7340ef6a2002e74726beb978f47cb08a/landesrahmenvertrag-neu-data.pdf>.

instandhalten müssen. Nach § 18 Abs. 3 LRV Kinderbetreuung berechnet sich das Teilentgelt „Gebäude“ nach den Regelungen der Anlage 1 Buchstabe f LRV Kinderbetreuung. Hier wird festgelegt, dass mit dem Teilentgelt „Gebäude“ die Nettokaltmiete für angemietete Räume, die Mieten und Pachten für Grundstücke, Abschreibungen und Kapitalkosten für Investitionen in Grundstücke und Gebäude sowie Kosten der Instandhaltungsrücklage von Gebäuden und Außenanlagen abgegolten sind. Im Ergebnis bedeutet dies, dass der Träger der Tageseinrichtung frei ist, ob er die Kindertageseinrichtung in eigenen oder angemieteten Räumlichkeiten betreibt, da mit dem Teilentgelt „Gebäude“, das er aufgrund der Betreuungsleistung bekommt, sämtliche Kosten des Trägers in Bezug auf die Räumlichkeiten abgegolten werden.

2. Ganztagsbetreuung nach dem Hamburgischen Schulgesetz (HbmSG)

Nach § 1 Satz 1 HbmSG hat jeder junge Mensch das Recht auf eine seinen Fähigkeiten und Neigungen entsprechende Bildung und Erziehung und ist gehalten, sich nach seinen Möglichkeiten zu bilden.

Der Anspruch auf Ganztagsbetreuung ist in § 13 Abs. 1 HbmSG geregelt. Hiernach haben alle Schülerinnen und Schüler von der Vorschulklasse bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres an jedem Schultag Anspruch auf eine umfassende Bildung und Betreuung in der Zeit von 8.00 Uhr bis 16.00 Uhr. Darüber hinaus können von den Schülerinnen und Schülern Betreuungsleistungen zwischen 6.00 Uhr und 8.00 Uhr sowie 16.00 Uhr und 18.00 Uhr an jedem Schultag und in den Schulferien in Anspruch genommen werden. Der Anspruch wird durch den Besuch einer Ganztagschule oder einer Schule in Verbindung mit der Inanspruchnahme von Leistungen von Trägern der Jugendhilfe, mit denen die Schule kooperiert, erfüllt.

Im Unterschied zur Ganztagsbetreuung nach dem Kinderbetreuungsgesetz kommt es bei der Ganztagsbetreuung nach dem Hamburgischen Schulgesetz nicht darauf an, ob die Erziehungsberechtigten die Betreuung der Schülerin oder des Schülers selbst übernehmen können. Die einzige Anspruchsvoraussetzung für die Ganztagsbetreuung nach dem Hamburgischen Schulgesetz ist, dass das Kind Schülerin bzw. Schüler in der Freien und Hansestadt Hamburg ist. Zusätzliche Voraussetzungen insbesondere in Bezug auf die Erziehungsberechtigten gibt es nicht.

Die Erziehungsberechtigten müssen auch keinen Familieneigenanteil für die Ganztagsbetreuung leisten. Der Anspruch auf Ganztagsbetreuung steht jedem Schüler bzw. jeder Schülerin unabhängig vom Elternhaus und dessen Einkommensverhältnissen zu. Die Erfüllung dieses Anspruches durch die Schulen in freier Trägerschaft wird zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und den Schulträgern im Landesrahmenvertrag für die ganztägige Bildung und Betreuung an Schulen (LRV GBS)⁴ näher geregelt.

Der Landesrahmenvertrag GBS regelt neben dem Leistungsangebot auch die Personalqualifikation, die Ausstattung der Räumlichkeiten und die Qualitätsstandards. Außer-

⁴ Landesrahmenvertrag für die Ganztägige Bildung und Betreuung an Schulen in Kooperation mit Trägern der Kinder- und Jugendhilfe veröffentlicht unter <https://www.hamburg.de/resource/blob/140886/b4a2a510c4ae4f12c7b784b0c379b97c/gbs-landesrahmenvertrag-data.pdf>.

dem werden die Grundsätze der Entgeltabrechnung der Betreuungsleistungen festgelegt.

Die Finanzierung des Betreuungsanspruchs richtet sich nach § 14 LRV GBS. Dabei errechnet sich das Leistungsentgelt aus den Leistungsarten der Betreuung in der Schulzeit und der Ferienbetreuung sowie den diesen Leistungsarten zugeordneten (Teil-)Entgelt(en) pro Kind, die in Anlage 1 des LRV GBS niedergelegt sind.

In Bezug auf den Ort der Ganztagsbetreuung legt § 4 Abs. 1 LRV GBS fest, dass diese grundsätzlich in den Räumen der jeweiligen Schule erfolgen soll. Nur in Ausnahmefällen soll die Ganztagsbetreuung außerhalb der Schule in anderen Räumlichkeiten stattfinden. Vor diesem Hintergrund bekommt der freie Schulträger in der Regel keine zusätzlichen Gebäudekosten erstattet, da diese über die Refinanzierung der Schülerkosten (Kopfsatz) abgegolten sind. Lediglich, wenn die Betreuung in den eigenen Räumen des Kooperationspartners außerhalb der Schule stattfindet, können zusätzliche Kosten für die Gebäude nach dem Landesrahmenvertrag Kinderbetreuung sowie Gebäudenebenkosten abgerechnet werden. Der Schulträger wird daher in der Regel keine zusätzlichen Kosten für die genutzten Räumlichkeiten nach dem Landesrahmenvertrag GBS gegenüber der Freien und Hansestadt Hamburg abrechnen können.

II. Wahlrecht des Betreuungssystems

Wie ausführlich dargestellt, gibt es in der Freien und Hansestadt Hamburg zwei unterschiedliche Systeme für die Betreuung von Schülerinnen und Schülern bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres. Da der freie Schulträger aufgrund der verfassungsrechtlich geschützten Privatschulautonomie grundsätzlich in seiner Organisation frei ist, kann er selbst darüber entscheiden, ob er die Ganztagsbetreuung der Schülerinnen und Schüler als Hortbetreuung nach dem Kinderbetreuungsgesetz oder als schulische Ganztagsbetreuung nach dem Hamburgischen Schulgesetz anbietet. Die Behörde für Schule und Berufsbildung kann dem freien Schulträger hierzu keine Vorgaben machen.

Beim Angebot eines Hort-Systems kann der freie Schulträger dem Landesrahmenvertrag Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen beitreten. Bei einem Ganztagsangebot nach dem Hamburgischen Schulgesetz ist der Beitritt zum Landesrahmenvertrag GBS erforderlich. Die Landesrahmenverträge gestalten die jeweiligen Pflichten des Schulträgers und die Abrechnungsmodalitäten näher aus.

Der freie Schulträger kann sogar beide Systeme parallel an der Schule anbieten, so dass er nicht auf ein Betreuungssystem beschränkt ist. Bezüglich der Abrechnung ist in diesem Fall allerdings in § 6 Abs. 2 Satz 3 KibeG geregelt, dass Ansprüche nach § 13 HmbSG den Ansprüchen nach dem Kinderbetreuungsgesetz vorgehen. Nach § 18 Abs. 2 Landesrahmenvertrag GBS sind daher GBS-Leistungen vorrangig nach den entsprechenden Regelungen des Landesrahmenvertrages GBS abzurechnen. Unabhängig davon bleibt die Hortfinanzierung nach dem Landesrahmenvertrag Kinderbetreuung

unverändert bestehen, auch wenn zusätzlich eine Finanzierung der Ganztagesbetreuung nach dem Landesrahmenvertrag GBS besteht. Nach den gesetzlichen Vorgaben bestehen beide Finanzierungssysteme nebeneinander und der freie Schulträger muss sich von der Behörde für Schule und Berufsbildung nicht auf die Refinanzierung der Ganztagesbetreuung nach einem System verweisen lassen.

Unabhängig davon besteht für den Gesetzgeber immer die Möglichkeit, bestehende Gesetze und Strukturen zu verändern. Wenn die Freie und Hansestadt Hamburg die Ganztagsbetreuung von Schülerinnen und Schülern nach dem Kinderbetreuungsgesetz (Hort-System) beenden möchte und den freien Schulträgern die Ganztagsbetreuung nur noch über die ganztägliche Bildung und Betreuung in Schulen nach dem Hamburgischen Schulgesetz (GBS-System) ermöglichen möchte, ist dies grundsätzlich möglich. Allerdings kann dies nicht durch die Verwaltung einseitig verfügt werden, sondern muss über die Änderung des Kinderbetreuungsgesetzes und des Hamburgischen Schulgesetzes erfolgen.

Eine faktische Beendigung des Hort-Systems kann auch nicht durch die ordentliche Kündigung des Landesrahmenvertrages Kinderbetreuung durch die Behörde für Schule und Berufsbildung herbeigeführt werden. § 25 Abs. 6 Landesrahmenvertrag Kinderbetreuung sieht für die Verwaltung lediglich eine außerordentliche Kündigung des Vertrages aus wichtigem Grund vor. Die ordentliche Kündigung des Landesrahmenvertrages Kinderbetreuung durch die Verwaltung ist ausgeschlossen. Als wichtiger Kündigungsgrund wird das Fehlen der Voraussetzungen für den Abschluss des Landesrahmenvertrages Kinderbetreuung mit dem Schulträger genannt sowie das Vorliegen gravierender Verstöße des Schulträgers gegen die vertraglichen Pflichten aus dem Landesrahmenvertrag Kinderbetreuung. Das Ziel der Verwaltung, zukünftig die Betreuungsleistungen für Schülerinnen und Schüler bis zum 14. Lebensjahr ausschließlich über das GBS-System des Hamburgischen Schulgesetzes anzubieten und das Hort-System des Kinderbetreuungsgesetzes auslaufen zu lassen, ist kein wichtiger Grund, der die Beendigung des Landesrahmenvertrages Kinderbetreuung mit einem Schulträger rechtfertigt.

III. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es in der Freien und Hansestadt Hamburg zwei Möglichkeiten gibt, die Betreuung von Schülerinnen und Schülern bis zum 14. Lebensjahr an der freien Schule zu organisieren. Welches Betreuungssystem in tatsächlicher oder finanzieller Hinsicht für den freien Schulträger besser geeignet ist, kann er selbst entscheiden. Nach der aktuellen Rechtslage kann die Behörde für Schule und Berufsbildung dem freien Schulträger weder Vorgaben machen, welches Betreuungssystem er wählen soll, noch den Wechsel von der Hortbetreuung nach dem Kinderbetreuungsgesetz hin zur ganztäglichen Betreuung nach dem Hamburgischen Schulgesetz verfügen. Hierzu bedarf es einer gesetzlichen Regelung.

Zur Verfassungsmäßigkeit von Gesichtsverhüllungsverboten in der Schule

Zugleich: Besprechung von VG Düsseldorf, Beschluss v. 4.12.2024, Az. 18 L 2925/24

PROF. DR. ELIAS WIRTH, LL.M., HESSISCHEN HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHES MANAGEMENT UND SICHERHEIT

I. Einleitung und Rechtsgrundlagen

Über die Zulässigkeit der islamischen Gesichtsbedeckung in Schulen wird europaweit politisch-gesellschaftlich und juristisch kontrovers diskutiert. Im Mittelpunkt des Diskurses stehen der Niqab (auch Nikab geschrieben) und die Burka. Bei ersterem kann die Trägerin durch einen kleinen Sehschlitz, bei zweiterer durch ein engmaschiges Netzfenster blicken. Der Körper und das Gesicht sind ansonsten verhüllt.

Anders als in manchen deutschen Nachbarländern¹ ist die Gesichtsverhüllung an öffentlichen Orten und in öffentlichen Gebäuden nicht generell untersagt. Bereichsspezifisch ist das Verhüllen des Gesichts aber auch in Deutschland verboten, etwa im Straßenverkehr² oder für Beamte gem. § 61 Abs. 2 BBG. Auch das Schulrecht mancher Bundesländer untersagt die Gesichtsverhüllung im Schulunterricht,³ wobei Ausnahmen vorgesehen sind.⁴ Die schulrechtlichen Regelungen verabschiedeten die Landesgesetzgeber teils erst in jüngerer Vergangenheit. Ursächlich für diese Kodifizierungsbestrebungen ist ein Beschluss des OVG Hamburg, wonach eine hinreichend spezifische Ermächtigungsgrundlage erforderlich ist, um eine religiös motivierte Gesichtsverhüllung aus der Schule zu verbannen.⁵ In anderen Bundesländern findet sich indes keine derart eindeutige Regelung. Ein Verhüllungsverbot entnehmen Behörden und Gerichte dort teils der generalklauselartig formulierten Mitwirkungspflicht der Schüler, die auch das SchulG NRW vorsieht. Ein aktueller Beschluss des VG Düsseldorf zu einer niqabtragenden Schülerin bietet mithin Anlass zur vertieften Auseinandersetzung.

II. Beschluss des VG Düsseldorf

Im Wesentlichen⁶ prüfte das VG im einstweiligen Rechtsschutzverfahren, ob das Tragen des Niqabs einer Schülerin im Unterricht gegen die in § 42 Abs. 3 S. 1 SchulG NRW postulierte Mitwirkungspflicht der Schüler an dem Erreichen der Bildungsziele

1 Im laizistischen Frankreich ist seit 2010 die Gesichtsverhüllung verboten, was der EGMR im Urt. v. 1.7.2014, Az. 43835/11 für konventionskonform erachtete. Ähnliches gilt für Belgien, EGMR, Urt. v. 11.7.2017, Az. 37798/13. In Österreich regelt dies das Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz (BGBl. I 68/2017).

2 S. dazu noch III 1 a.

3 S. etwa § 72 Abs. 3a S. 1 HS 1 SchG BW; Art. 56 Abs. 4 S. 2 HS 1 BayEUG; § 28 Abs. 2 S. 3 HmbSG. Etwas ungenauer formuliert ist § 58 Abs. 2 S. 2 NdsSchG, wonach die Schüler „die Kommunikation mit den Beteiligten des Schullebens nicht in besonderer Weise erschweren“ dürfen.

4 So kann etwa der Schulleiter nach § 72 Abs. 3a S. 2 SchG BW eine Ausnahme aus schulischen oder gesundheitlichen Gründen zulassen, auch ermöglicht Art. 56 Abs. 4 S. 2 HS 2 BayEUG Ausnahmen zur Vermeidung unbilliger Härten. Daneben unberührt vom Verbot bleibt eine Verschleierung aus schulbedingten Gründen, etwa während einer Theateraufführung. Vgl. auch § 68 Abs. 2 S. 3 NdsSchG.

5 OVG Hamburg, Beschl. v. 20.12.2019, Az. 2 E 5812/19.

6 Zu den anderen, vom Gericht als unzulässig erachteten Anträgen s. VG Düsseldorf, Beschl. v. 4.12.2024, Az. 18 L 2925/24, Rn. 16-61.

verstößt. Dafür muss freilich der durch ein Niqabverbot evozierte Eingriff in die Glaubensfreiheit der Schülerin gerechtfertigt sein. Als verfassungsimmanente Schranke benennt das VG den in Art. 7 Abs. 1 GG normierten Bildungs- und Erziehungsauftrag des Staates, dessen Ziele u.a. § 2 SchulG NRW konkretisiert. Aus der Gesamtschau der Normen deduziert das Gericht sodann das Unterrichtskonzept der offenen Kommunikation, welches die Kommunikation zwischen Lehrkraft und Schülern sowie Schülern untereinander umfasst.⁷ Das VG erkennt schon auf rechtstatsächlicher Ebene, freilich im einstweiligen Rechtsschutzverfahren beweismaßreduziert, keinen gravierend intensiven Eingriff in die Glaubensfreiheit. Die Schülerin habe nämlich nicht glaubhaft dargelegt, inwiefern sie das Tragen eines Niqabs als imperatives Gebot erachtet.⁸

Interessanter sind die folgenden Ausführungen des VG, wonach die Schulbehörde Maßnahmen auf die in § 42 Abs. 3 S. 1 SchulG NRW normierte Mitwirkungspflicht der Schüler am Erreichen der Bildungsziele stützen kann, um das Tragen eines Niqabs in der Schule zu unterbinden. Dies begründet das VG damit, dass die Vollverschleierung des Gesichts die verbale und nonverbale Kommunikation sowie schon die Identifizierung der verschleierten Person erheblich einschränkt oder sogar verunmöglicht. Überdies können Lehrer die mündliche Mitarbeit nicht sachgerecht bewerten.⁹

Das VG hält eine spezielle gesetzliche Ermächtigung nicht für erforderlich. Dies ergebe sich u.a. aus einem Vergleich zu dem inhaltlich äquivalenten Art. 56 Abs. 4 S. 1 BayEUG, welchen das BayVGh für hinreichend bestimmt hielt.¹⁰ Auch fehle eine den bayerischen und nordrhein-westfälischen Regelungen vergleichbare Norm im Schulrecht Hamburgs, wo das dortige OVG¹¹ die Regelung als zu unbestimmt ansah.¹²

III. Bewertung

Mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot kann dem VG nicht gefolgt werden (1.). Der Gesetzgeber kann ein faktisches Gesichtsverhüllungsverbot nicht durch eine general-klauselartig formulierte Mitwirkungspflicht der Schüler an die Verwaltung delegieren. Sofern der Gesetzgeber allerdings die Pflicht hinreichend konkretisieren würde, steht das Religionsverfassungsrecht dem Verbot einer religiösen Gesichtsverschleierung nicht entgegen (2.).

1. Normdichte der nordrhein-westfälischen Rechtsgrundlage

a) Die Bestimmtheitsdoktrin im Lichte der Rechtsprechung

Bekanntlich lässt sich nicht abstrakt feststellen, ob der Parlamentsgesetzgeber eine hinreichend detaillierte Rechtsgrundlage geschaffen hat. Maßgeblich ist, ob für die Ver-

7 VG Düsseldorf, Beschl. v. 4.12.2024, Az. 18 L 2925/24, Rn. 79-85 m.w.N. Anderer Ansicht, allerdings bezogen auf die bayerische Rechtslage und eine Ableitung unmittelbar aus Art. 7 Abs. 1 GG: Beaucamp/Beaucamp, DÖV 2015, 174 (180)

8 VG Düsseldorf, Beschl. v. 4.12.2024, Az. 18 L 2925/24, Rn. 88-98.

9 VG Düsseldorf, Beschl. v. 4.12.2024, Az. 18 L 2925/24, Rn. 100 m.w.N.

10 BayVGh, Beschl. v. 22.4.2014, Az. 7 CS 13.2592, Rn. 25.

11 HbgOVG, Beschl. v. 29.1.2020, Az. 1 Bs 6/20.

12 VG Düsseldorf, Beschl. v. 4.12.2024, Az. 18 L 2925/24, Rn. 102-108 m.w.N.

waltung ein legislativer Handlungsmaßstab vorliegt, welchen die Gerichte kontrollieren können. Dies ist einzelfallbezogen durch eine Abwägung zu ermitteln. Die Bestimmtheitsdoktrin berührt den Vorbehalt des Gesetzes, wonach die entscheidenden Grundlagen vom Parlamentsgesetzgeber vorzugeben sind.¹³ Diese verfassungsrechtlichen Grundsätze erlauben, dass sich Bürger auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen können.¹⁴

Maßgeblich ist insbesondere die Grundrechtsrelevanz der Maßnahme.¹⁵ Vor allem miteinander auszutarierende Grundrechtspositionen kann der Gesetzgeber nicht allein der exekutiven Entscheidungsmacht überlassen. Das gilt umso mehr für jene Grundrechte mit fließenden Grenzen, vor allem also solchen mit verfassungsimmanenten Schranken.¹⁶ Daneben sind politisch bedeutsame Fragen auf parlamentarischer Ebene zu beantworten, wobei einem solchen Entscheidungsprozess ein öffentlicher Willensbildungsprozess inhärent ist.¹⁷ Allein die politische Relevanz einer legislativ oder exekutiv anzugehenden Thematik begründet indes noch nicht die Wesentlichkeit.¹⁸

Schließlich lässt sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung ableiten, dass jene Organe entscheiden sollen, welche dafür am besten geeignet sind. Mithin kann „die Komplexität der zu regelnden Sachverhalte den Umfang der Regelungspflicht des Gesetzgebers begrenzen.“¹⁹ Gerade in Bereichen, in denen dynamische Entwicklungen eine schnelle regulatorische Reaktion erfordern, kann das Parlamentsgesetzzerfordernis zurücktreten, weil starre Regelungen dann dem Grundrechtsschutz sogar abträglich sein können.²⁰

Im Schulbereich entschied das BVerfG etwa, dass die Einführung des Sexualkundeunterrichts²¹ oder die Aufnahme einer kopftuchtragenden Lehrerin in den Schuldienst²² aufgrund der dabei auszutarierenden konfligierenden Grundrechtspositionen einem Gesetzesvorbehalt unterlagen.²³ Demgegenüber konnte die schleswig-holsteinische Gubernative die Einführung der Rechtschreibreform an Schulen auf die im SchulG normierten allgemeinen Bildungs- und Erziehungsziele stützen.²⁴

Mehrere Instanzengerichte hatten in jüngerer Vergangenheit eine dem Verhüllungsverbot in der Schule vage vergleichbare Konstellation zu bewerten, nämlich die Wesentlich-

13 Vgl. dazu auch Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags, Reichweite der Wesentlichkeitslehre, WD 3 - 3000 - 043/15, 4 f.

14 BVerfGE 150, 1 (98); 110, 33 (52 ff.).

15 Vgl. als Leitentscheidung: BVerfGE 49, 89 (126), s. auch 150, 1 (98); 133, 277 (336 f.); 145, 20 (69) und statt vieler: Kalscheuer/Jacobsen, DÖV 2018, 523 (524 ff.); Schulze-Fielitz, in Dreier, Art. 20 GG, Rn. 113 ff. jeweils m.w.N.

16 BVerfG, Urt. v. 19.9.2018, Az. 2 BvF 1/15, Rn. 195.

17 Wolff, in Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, § 15, Rn. 127; Schulte-Fielitz, in Dreier, Art. 20, Rb. 114.

18 BVerfGE 98, 218 (251).

19 BVerfGE 150, 1 (99); 157, 30 (172 f.).

20 BVerfG, Beschl. v. 27.4. 2022, Az. 1 BvR 2649/21, Rn. 127 mit Verweis auf BVerfGE 49, 89 (137); 157, 30 (174).

21 BVerfGE 47, 46 (81 f.).

22 BVerfGE 108, 282 (302 f.).

23 Vgl. auch schon BVerfGE 41, 29 (50 f.); 93, 1 (22 f.).

24 BVerfGE 98, 218.

keit des in § 23 Abs. 4 StVO²⁵ normierten Vermummungsverbots im Straßenverkehr, welches auch für die religiöse Gesichtsverhüllung trotz der in § 46 Abs. 2 S. 1 StVO vorgesehenen Ausnahmemöglichkeit gelten soll.²⁶ Dabei kamen sie zu dem Schluss, dass die Regelungsdichte ausreicht und keine spezifische parlamentsgesetzliche Regelung erforderlich ist. Dies begründen die Gerichte insbesondere mit den vom BVerwG aufgestellten Maßstäben in einem Urteil hinsichtlich der Schutzhelmtragepflicht eines einen Turban tragenden Sikhs beim Motorradfahren.²⁷ Danach führe diese Pflicht zu keiner gezielten Beschränkung der Religionsfreiheit; lediglich in seltenen Fällen kollidiere die Schutzhelmtragepflicht mit dieser. Ferner sei die Eingriffsintensität regelmäßig gering, da die Tragepflicht die Ausübung der Religion in einem eng begrenzten Zeitraum einschränke, welcher für die Ausübung der Religionsfreiheit nicht wesentlich wäre.²⁸

b) Ausreichende Bestimmtheit der Rechtsgrundlage für Gesichtsverhüllungsverbote in der Schule

Vor diesem Hintergrund ist der allgemeine Rekurs auf das Erreichen des Bildungsziels nicht ausreichend bestimmt, um darauf ein Trageverbot religiöser Gesichtsverhüllung in der Schule stützen zu können. § 42 Abs. 3 S. 1 SchulG NRW kodifiziert isoliert betrachtet nur eine allgemeine Unterlassungspflicht. Zu berücksichtigen ist aber das Zusammenwirken der Bestimmung mit den in u.a. § 53 Abs. 3 SchulG NRW normierten Sanktionsinstrumentarien. Will eine ihr Gesicht aus religiösen Gründen verhüllende Schülerin die Schule besuchen, so muss sie auf das Tragen dieser Gesichtsverhüllung verzichten. Folglich besteht ein faktischer Zwang, keine derartige Verhüllung zu tragen.

aa) Grundrechtsrelevanz

Die Religionsfreiheit ist ein vorbehaltlos gewährleistetes, eng mit der Menschenwürde verbundenes²⁹ Grundrecht, welches der gleichrangige, aus Art. 7 Abs. 1 GG ableitbare Bildungs- und Erziehungsauftrag des Staates einschränken kann. Schon auf abstrakter Ebene ist der Abwägungsprozess diffizil, zumal ggf. noch weitere Güter von Verfassungsrang in den Abwägungsvorgang aufzunehmen sind, etwa das elterliche Erziehungsrecht.³⁰

Zwar dürften nicht allzu viele Schülerinnen eine religiös motivierte Gesichtverschleierung tragen. Der Eingriff in die Religionsfreiheit ist für diese aber von höherer Intensität als in den geschilderten vergleichbaren Konstellationen des Straßenverkehrs. Freilich

25 Auf diese Norm, welche das Bundesverkehrsministerium gem. § 6 Abs. 1 Nr. 3 HS 1 StVG a.F. (nun: § 6 Abs. 1 Nr. 2, 9; Abs. 3 Nr. 1 StVG) nach der Zustimmung des Bundesrats erließ, ist Art 80 Abs. 1 GG anzuwenden, der das allgemeine Wesentlichkeitsgebot konkretisiert.

26 Zuletzt: OVG RLP Beschl. v. 13.08.2024, Az. 7 A 10660/23.OVG, Rn. 11. Das OVG NRW, Urt. v. 5.07.2024, Az. 8 A 3194/21 erkannte demgegenüber Ermessensfehler bei der Ablehnung der Ausnahmegenehmigung, sodass die beklagte Behörde den Fall neu bescheiden muss.

27 BVerwG, Urt. v. 4.7.2019, Az. 3 C 24/17, Rn. 9. Darauf Bezug nehmen etwa VG Düsseldorf, Beschluss vom 26.11.2020, Az. 6 L 2150/20, Rn. 40; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 6.2.2024, Az. 14 K 4280/20, Rn. 55; vgl. auch OVG RLP Beschl. v. 13.08.2024, Az. 7 A 10660/23.OVG, Rn. 11.

28 BVerwG, Urt. v. 4.7.2019, Az. 3 C 24/17, Rn. 9.

29 BVerfG, Beschl. v. 14.1.2020, 2 BvR 1333/17, Rn. 101.

30 S. noch III 2.

hängt dies im Einzelfall davon ab, welchen Stellenwert in der Glaubensüberzeugung das Tragen einer Gesichtsverhüllung hat. Grundsätzlich ist aber zu berücksichtigen, dass die Schülerin über einen deutlich längeren Zeitraum in der Schule verweilt als etwa eine Straßenverkehrsteilnehmerin in ihrem KFZ. Überdies ist eine Schülerin den Blicken einer Vielzahl von Personen ausgesetzt, auch von engen Bezugspersonen. Ohnehin ist die Schule ein Ort, an dem sich die Persönlichkeit erst ausbildet, sodass eine Schülerin dort besonders vulnerabel sein kann. Ferner besteht hinsichtlich des Schulbesuchs teils eine Pflicht,³¹ sodass keine Alternative dazu gangbar ist. In Betracht kommt zwar noch der Besuch der Schule eines freien Schulträgers oder die private Beschulung. Allerdings kann auch die Schule in freier Trägerschaft die Gesichtsverhüllung verbieten,³² ferner müsste eine solche Schule wohnortnah existieren. Mit privater Beschulung und dem Besuch einer freien Schule gehen auch höhere Kosten und, in ersterem Falle, ein hoher zeitlicher Aufwand einher. Ein nur schwer ausweichbarer Konflikt zwischen der Befolgung der Schulpflicht und eines Glaubensgebots besteht also. Anders könnte dies nach dem Ablauf der Schulpflicht zu bewerten sein.

bb) Weitere Kriterien

Für geringe Anforderungen an die Bestimmtheit spricht zunächst die Vielgestaltigkeit der denkbaren Lebenssachverhalte, welche die Mitwirkungsgeneralklausel adressiert. Zugleich ist aber ein Großteil der Sachverhalte vorhersehbar und vergleichsweise einfach gelagert. Im Schulkontext findet gerade keine dynamische Entwicklung statt, die ein flexibles und rasches exekutives Handeln erfordert. Auch eine der Sachnähe geschulte größere Expertise ist nicht ersichtlich, zumal der Parlamentsgesetzgeber Ausnahmeregelungen in das Ermessen der Behörde stellen kann. Bei einem Verbot der religiösen Gesichtsverschleierung stehen die entscheidenden Parameter fest und eine genau determinierte begriffliche Umschreibung in Gesetzesform ist ohne weiteres möglich. Das Erfordernis eines dynamischen Grundrechtsschutzes begrenzt also die Regelungspflicht des Gesetzgebers nicht.

Ferner können die rechtsunterworfenen Schülerinnen nicht mit Gewissheit erkennen, ob und welches Verhalten zu für sie belastende Maßnahmen führt. Das offenbart der Vergleich mit dem Landesrecht jener Länder, die ein Gesichtsverhüllungsverbot in ihr Schulrecht aufgenommen haben. Dort findet sich einerseits auf tatbestandlicher Ebene die Möglichkeit, aufgrund von schulbedingten Gründen eine Gesichtsverhüllung zuzulassen.³³ Andernorts besteht eine Ausnahme, sofern dies „zur Erfüllung einer durch Gesetz oder Rechtsverordnung angeordneten Rechtspflicht erforderlich“ ist.³⁴ Andererseits stehen Ausnahmen zur Vermeidung unbilliger Härten im Ermessen der Schulbehörde.³⁵ Gerade die Existenz kodifizierter Ausnahmeregelungen mildert die Eingriffsinten-

31 §§ 34 ff. SchulG NRW.

32 S. noch IV.

33 S. etwa Art. 54 Abs. 4 S. 2 HS 1 BayEUG.

34 § 74 Abs. 3a S. 1 HS 2 SchulG BW.

35 S. etwa Art. 54 Abs. 4 S. 2 HS 2 BayEUG; § 74 Abs. 3a S. 2 SchulG BW, wo ein schulischer oder gesundheitlicher Grund vorliegen muss.

sität ab, weil die Verwaltung grundrechtlich besonders geschützten Belangen dadurch Rechnung tragen kann.³⁶ Freilich sind solche Ausnahmen auch auf der Grundlage der Generalklausel denkbar. Gleichwohl können sich die Rechtsunterworfenen hierauf nicht verlassen, da eine konkrete Vorgabe für die Exekutive und entsprechende Kriterien gerade nicht bestehen.

Schließlich ist die Debatte über ein (faktisches) Verbot der Gesichtsverschleierung an Schulen von hoher politischer und gesellschaftlicher Relevanz. Denn dieses Konfliktfeld steht stellvertretend für den staatlichen Umgang mit den in Deutschland in jüngerer Vergangenheit im öffentlichen Raum zweifelsohne präsenter gewordenen islamischen religiösen Symbole. Am markantesten sind zweifelsohne die gesichtsverhüllenden Schleier. Die Debatte hierüber wird kontrovers geführt. Das zeigen auch die jüngsten Reaktionen anderer Landesgesetzgeber, die ein explizites Gesichtsverhüllungsverbot in ihre Schulgesetze aufnahmen, welches allerdings teils nur die bereits bestehende Mitwirkungspflicht konkretisieren soll.³⁷ Auch in anderen Bereichen erachteten die Gesetzgeber die Aufnahme eines expliziten Gesichtsverhüllungsverbots für erforderlich, etwa bei der Gerichtsverhandlung gem. § 176 Abs. 2 S. 1 GVG, obwohl auch gem. dessen Abs. 1 eine einzelfallbezogene Anordnung ergehen könnte.³⁸ Neben dem innenpolitischen Diskurs ist die Thematik von außenpolitischer Brisanz, namentlich im diplomatischen Umgang mit Ländern der islamischen Welt.³⁹

cc) Zwischenergebnis

Die Behörden können folglich für ein faktisches Trageverbot einer religiös motivierten Gesichtsverschleierung nicht auf die Generalklausel zurückgreifen. Das gilt zumindest für schulpflichtige Schüler. Vielmehr überschreitet die Schulbehörde damit den gesetzlichen Rahmen und handelt rechtswidrig. Das gilt unabhängig davon, ob eine gubernative Vorgabe besteht⁴⁰ oder, wie in Nordrhein-Westfalen, die zuständige Schulbehörde eine Einzelfallentscheidung innerhalb ihres uneingeschränkten Ermessensspielraums trifft. Ersteres erhöht aber zumindest die Vorhersehbarkeit möglicher belastender Maßnahmen für Rechtsunterworfene. Das bedeutet indes nicht, dass die schulrechtliche Generalklausel verfassungswidrig ist. Denn eine verfassungskonforme Auslegung ist möglich. Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass, schon weil das Schulrecht spezieller ist, auch ein Rückgriff auf die polizeiliche Generalklausel nicht in Betracht kommt. Eine bislang noch unbeantwortete Frage ist, ob eine öffentliche Schule ein allgemeines Vermummungsverbot auf ihr Hausrecht stützen könnte.

Dem VG Düsseldorf ist folglich nicht beizupflichten.⁴¹ Zugleich ist allerdings zu er-

³⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 4.7.2019, Az. 3 C 24/17, Rn. 10 mit Verweis auf BVerfGE 104, 337 (355).

³⁷ Bayerischer Landtag, Drs. 17/16131, 8 f.

³⁸ Auch Michael/Dunz, DÖV 2017, S. 125 (131) halten die Generalklausel für zu unbestimmt.

³⁹ Vgl. Beaucamp/Beaucamp, DÖV 2015, 174 (176).

⁴⁰ Wobei jedenfalls nur ein Erlass nicht ausreichend ist, sofern das SchulG aber keine allgemeine Mitwirkungspflicht statuiert. Dies war die Rechtslage in Niedersachsen vor Inkrafttreten des einschlägigen Gesetzes, s. Niedersächsisches Kultusministerium, Erlass v. 29.8.1995 (Nds. MBl. S. 1142, SVBl. S. 223) mit Verweis auf Kultusministerkonferenz, Erklärung v. 25.5.1973 (SVBl. S. 191, 282).

⁴¹ Das gilt auch für BayVG, Beschl. v. 22.4.2014, Az. 7 CS 13.2592, Rn. 25 und die Vorinstanz VG

wählen, dass das Ergebnis durch einen Abwägungsprozess ermittelt wurde,⁴² der bei anderer Gewichtung der Kriterien zu einem konträren Ergebnis führen kann. Wünschenswert wäre jedenfalls eine umfangreichere Auseinandersetzung mit dieser – wie aufgezeigt – durchaus problematischen Thematik gewesen, zu der bislang, soweit ersichtlich, nicht höchst- oder, in Nordrhein-Westfalen, obergerichtlich Recht gesprochen wurde.

2. Religionsverfassungsrechtliche Leitplanken

a) Eingriff in den Schutzbereich

Eine auf der Generalklausel beruhende Einzelfallmaßnahme ist aufgrund des Eingriffs in die Religionsfreiheit rechtfertigungsbedürftig. Selbiges gilt auch für eine Maßnahme, die auf einer bestimmteren Regelung beruhen würde. Im Einzelfall ist plausibel darzulegen, dass die Verhüllung religiös motiviert ist.⁴³ Neben der Religionsfreiheit ist in den Abwägungsvorgang aufseiten der eine Gesichtsverhüllung tragenden Schülerin noch das allgemeine Persönlichkeitsrecht einzustellen. Dieses ist durch die Einschränkung der Auswahl von Kleidung zumindest peripher betroffen.⁴⁴

Ferner greift der Staat durch das Trageverbot in das vom BVerfG 2021 neu entwickelte⁴⁵ Grundrecht auf schulische Bildung⁴⁶ ein. Dieses konzipierte das BVerfG unter anderem als klassisches Abwehrrecht.⁴⁷ Auch findet sich, freilich im Gewährleistungsumfang divergierend, ein Recht auf schulische Bildung in Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Verf NRW und einfachgesetzlich in § 1 Abs. 1 S. 1 SchulG NRW.⁴⁸

In den Abwägungsprozess zu Gunsten der eine Gesichtsverhüllung tragenden Schülerin aufzunehmen ist schließlich das religiöse Erziehungsrecht der Eltern gem. Art. 6 Abs. 2 S. 1 i.V.m. Art. 4 Abs. 1, 2 GG,⁴⁹ dessen Gewicht im Einzelfall zu bestimmen wäre. Dieses tritt aber mit zunehmendem Alter der Schülerin hinter deren Religionsfreiheit zurück.⁵⁰

b) Verhältnismäßigkeit

aa) Der Bildungs- und Erziehungsauftrag des Staates

Beizupflichten ist dem VG darin, dass ein vollständig verdecktes Gesicht die nonverbale offene Kommunikation als schulisches Funktionserfordernis zumindest erheblich einschränkt. Selbiges gilt für die Kontrolle der Identität und die Leistungsbewertung.⁵¹

42 Vgl. dazu Grzeszick, in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 105. EL August 2024, Art. 20, Rn. 109.

43 BVerfGE 108, 282 (298 f.); s. zum Eingriff in den Schutzbereich statt vieler Edenharter, DÖV 2018, 351 (351 f.).

44 Michael/Dunz, DÖV 2017, S. 125 (126 f.).

45 Ob dies tatsächlich ein „neues“ Recht ist, spielt für den Untersuchungsgegenstand keine Rolle und kann deswegen offen bleiben, s. dazu Hanschmann, DDS 2024, 31 (33 ff.) m.w.N.

46 BVerfGE 159, 355.

47 Hanschmann, DDS 2024, 31 (39).

48 Funktional äquivalente Regelungen sieht auch das Recht anderer Bundesländer vor, s. Hanschmann, DDS 2024, 31 (33). Zum internationalen Recht s. BVerfGE 159, 355 (390ff.).

49 S. dazu auch Westermann, Das Vollverschleierungsverbot für Schülerinnen in der rechtlichen Diskussion, Göttinger E-Papers zu Religion und Recht Nr. 14, 3 f.; Büscher/Glasmacher, JuS 2015, 513 (514).

50 Badura, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 6 Rn. 119.

51 VG Düsseldorf, Beschl. v. 04.12.2024, Az. 18 L 2925/24, Rn. 100.

Somit fungiert der Erziehungsauftrag des Staates⁵² als verfassungsimmanente Schranke. Das OVG Hamburg hält eine nonverbale Kommunikation indes über den Augenkontakt und die Gestik, z.B. durch Nicken, sowie die Körpersprache für möglich, gesteht aber auch ein, dass diese eingeschränkt ist.⁵³ Die noch mögliche Kommunikation reicht nach Ansicht mancher aus, weil Kommunikation vorrangig verbal stattfindet,⁵⁴ was noch um die paraverbale Kommunikation zu ergänzen ist. Auch ist in der (Aussage-) Psychologie umstritten, wie verlässlich die Mimik beispielsweise bei gerichtlichen Zeugenaussagen gedeutet werden kann.⁵⁵ Unklar ist, inwiefern sich dies auf den schulischen Kontext übertragen lässt, in welchem die kommunizierenden Personen sich regelmäßig über einen längeren Zeitraum kennen und somit auch die nonverbale Kommunikation besser deuten können.

Die Kritik verkennt das metakommunikative Axiom, wonach man nicht nicht kommunizieren kann.⁵⁶ Die Gesichtsverhüllung hemmt nicht nur die nicht bewusst gesteuerte nonverbale Kommunikation, sondern gerade die unbewusst zum Ausdruck kommende, die zumindest teils auch unbewusst wahrgenommen wird.⁵⁷ So hängt beispielsweise der Sinngehalt einer Äußerung oder eines Schweigens maßgeblich von der (freilich interpretationsoffenen) Mimik oder den vegetativen Symptomen ab, z.B. dem nicht steuerbaren Erröten des Gesichts. Des Weiteren können nonverbale Elemente der Kommunikation dafür sorgen, dass nachgefragt wird.⁵⁸ In der Literatur wird der Vergleich zu einem antrainierten Pokerface gezogen, welches die Exekutive auch nicht untersagen kann.⁵⁹ Dies vermag nicht zu überzeugen, denn auch einem Pokerface kann der Kommunikationsadressat noch mimische Signale entnehmen.⁶⁰ Außerdem ist das Entziehen der nonverbalen Kommunikation durch ein Pokerface ebenfalls eine Form der Kommunikation, welche der Interpretation des dafür ursächlichen Beweggrundes zugänglich ist. Das gilt für eine Gesichtsverschleierung nicht. Sofern Stimmen in der Literatur die Gesichtsverhüllung mit dem Unterricht mit Mund-Nasen-Schutz vergleichen, der auch den Unterricht auf Basis der offenen Kommunikation nicht scheitern ließe,⁶¹ ist dies nicht nachvollziehbar. Denn gerade die Corona-Pandemie zeigte, wie stark die Kommunikation durch eine – das Gesicht auch nur in Teilen verhüllende – Maske eingeschränkt war, so auch in Schulen.⁶²

Ferner kann ein vom EGMR geäußerter Gedanke fruchtbar gemacht werden. Dieser sah nämlich auch die Rechte der kommunikationsorientierten Öffentlichkeit durch

52 Kritisch dazu: Beaucamp, JA 2022, 223 (225).

53 OVG Hamburg, Beschl. v. 20.12.2019, Az. 2 E 5812/19, Rn. 18; zustimmend: Hoffmann, in Ders., Personensorge, 4. Aufl. 2024, § 9 Rn. 57; vgl. auch Beaucamp/Beaucamp, DÖV 2015, 174 (179).

54 Beaucamp/Beaucamp, DÖV 2015, 174 (179), dies wiederholt und vertieft Beaucamp, JA 2022, 223 (224).

55 Jansen, Zeuge und Aussagepsychologie, 2. Aufl. 2012, Rn. 264 ff. m.w.N.

56 Vgl. Watzlawick u. a., Menschliche Kommunikation: Formen, Störungen, Paradoxien, 12. Auflage, 58 ff.

57 Vgl. BayVGh, NVwZ 2014, 1109 (1109 f.).

58 Michael/Dunz, DÖV 2017, S. 125 (128).

59 Beaucamp/Beaucamp, DÖV 2015, 174 (180).

60 Vgl. Edenharter, DÖV 2018, 351 (357).

61 Beaucamp, JA 2022, 223 (224).

62 OVG Lüneburg, Beschl. v. 30.11.2020, Az. 13 MN 519/20, Rn. 74; BayVGh, Beschl. v. 8.9.2020, Az. 20 NE 20.2001, Rn. 40.

eine religiöse Gesichtsverschleierung beeinträchtigt, weil die Trägerin regelmäßig zum Ausdruck bringt, nicht angesprochen werden zu wollen.⁶³ Die Existenz einer für den öffentlichen Raum postulierte Kommunikationsmindestanforderung an das gesellschaftliche Zusammenleben wurde in Frage gestellt.⁶⁴ Unabhängig von dieser Kritik ist aber die schulische Konstellation. Denn in der Schule ist das Erlernen der Kommunikation durch soziale Interaktion der Schüler untereinander ebenfalls ein Lernziel. Auch dies ist Teil des durch das Verhüllungsverbot verfolgten legitimen Zwecks.⁶⁵

Teils ist bei Trägerinnen einer Gesichtsverschleierung sogar die verbale Kommunikation aufgrund der durch den Stoff gedämpften Stimme eingeschränkt.⁶⁶ Das ist allerdings eine Tatfrage; im Verfahren vor dem VG Düsseldorf finden sich diesbezüglich keine Feststellungen. Vollständigkeitshalber zu erwähnen sind, freilich im Schulalltag selten auftretende, hörgeschädigte Lehrer. Für diese ist die verbale Kommunikation mit Schülerinnen, die ihre Mundpartie verhüllen nur schwer möglich oder unmöglich, wenn sie auf das Lesen der Lippen ihrer Gesprächspartner angewiesen sind. Schließlich kann die Gesichtsverschleierung – im Einzelfall – für religiös-weltanschauliche Konflikte ursächlich sein. Diese wiederum können den Schulfrieden beeinträchtigen.⁶⁷

bb) Weitere konfligierende Güter von Verfassungsrang?⁶⁸

Auch die Mitschüler der eine Gesichtsverschleierung tragenden Schüler können sich grundsätzlich auf ihr Recht auf Bildung berufen. So stellt das BVerfG explizit fest, dass ein „Recht auf Unterstützung und Förderung bei ihrer Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit in der sozialen Gemeinschaft“⁶⁹ besteht. Dies umfasst die beeinträchtigte Kommunikation im Unterricht aber auch jene der Schüler im Schulkontext untereinander. Letzterem kann freilich entgegnet werden, dass dies kein genuines Bildungsangebot des Staates ist. Allerdings erstreckt sich das Recht nach der Diktion des BVerfG auf „alle für die Persönlichkeitsentwicklung wesentlichen Lebensbedingungen.“⁷⁰ Auch andernorts betont das BVerfG – freilich in Bezug auf infektionsschutzbedingte Schulschließungen – die Relevanz des Erwerbs sozialer Bildung und die „Aufrechterhaltung sozialer Kontakte in Interaktion mit anderen.“⁷¹ Gleichwohl ist das Recht auf schulische Bildung der Mitschüler nicht in den Abwägungsvorgang einzustellen. Denn ob eine Schutzpflicht des Staates besteht, wenn schulische Bildungsziele nicht

63 EGMR, NJW 2014, 2925 (2929).

64 S. etwa v. Ungern-Sternberg, in Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, § 21 Rn. 70; Dies., MenschenRechtsMagazin 2015, 56 (62 f.); Beaucamp/Beaucamp, DÖV 2015, 174 (181 f.); ablehnend auch das Minderheitenvotum (EGMR, NJW 2014, 2925 (2932 f.)).

65 Ähnlich VG Düsseldorf, Beschl. v. 04.12.2024, Az. 18 L 2925/24, Rn. 100; Michael/Dunz, DÖV 2017, S. 125 (128).

66 So die Schulbehörde in dem zu dem VG Regensburg, Beschl. V. 25.11.2013, Az. RO 1 S 13.1842 führenden Verfahren.

67 Vgl. BVerwGE 131, 242 (249); Westermann, Das Vollverschleierungsverbot für Schülerinnen in der rechtlichen Diskussion, Göttinger E-Papers zu Religion und Recht Nr. 14, 10 f. mwN. S. zu mehr Neutralität der Schulen auch BVerwGE 141, 223 (234), das allerdings Raum sieht, mit dieser Problematik auch gegenteilig umzugehen.

68 Die Darstellung beschränkt sich auf bislang noch nicht diskutierte Aspekte; zu einer umfänglichen Prüfung aller in Betracht kommender Rechtspositionen s. Westermann, Das Vollverschleierungsverbot für Schülerinnen in der rechtlichen Diskussion, Göttinger E-Papers zu Religion und Recht Nr. 14, 3 ff.; Edenharter, DÖV 2018, 351 (351 ff.).

69 BVerfGE 159, 355 (381 f.).

70 BVerfGE 159, 355 (381 f.).

71 BVerfGE 159, 355 (414 f.).

erreicht werden können, ist schon grundsätzlich fraglich. Jedenfalls dürfte aber eine solch geringe Beeinträchtigung wie eine eingeschränkte soziale Interaktion mit einer Person in einer Schulklasse nicht das Untermaßverbot überschreiten und somit keine Schutzpflicht konstituieren.

cc) Angemessenheit

Nach dem BVerwG beeinträchtigt die Verwirklichung des Bildungs- und Erziehungsauftrags die Religionsfreiheit typischerweise als Begleiterscheinung. Die Religionsfreiheit kann überwiegen, sofern mit besonders gravierender Intensität in sie eingegriffen wird. Ob das staatliche Bestimmungsrecht zurücktritt, ist durch eine Abwägung zu ermitteln.⁷² Der BayVGH negierte eine derart gravierende Eingriffsintensität, weil die Antragstellerin nicht mehr schulpflichtig war und den angestrebten Abschluss auch auf andere Weise erlangen konnte.⁷³ Auf die Schulpflicht als Kriterium der Eingriffsintensität geht das VG Düsseldorf nicht ein, obwohl die dortige Antragstellerin gem. §§ 35, 38 SchulG NRW wohl noch schulpflichtig ist. Bei bestehender Schulpflicht ist die Eingriffsintensität gravierend.⁷⁴ Darüber hinaus greift das faktische Verbot der Gesichtsverhüllung auch intensiv in das Recht auf schulische Bildung ein. Irrelevant ist hinsichtlich des Rechts auf schulische Bildung, ob es sich um eine schulpflichtige Schülerin handelt oder nicht. Denn auch wenn keine Schulpflicht mehr bestünde, so ist der Besuch der Schule in gleichem Maße durch Art. 2 Abs. 1; 7 Abs. 1 GG geschützt. Gleichwohl treten die Grundrechte der Schülerin hinter dem staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag zurück, weil die Kommunikation mit der eine Gesichtsverhüllung tragenden Schülerin erheblich eingeschränkt und die Identifikation und Leistungsbewertung erschwert wird.⁷⁵ Somit ist ein Trageverbot einer religiösen Gesichtsverschleierung grundsätzlich angemessen.⁷⁶

Unklar ist allerdings die angemessene Reichweite derartigen Verbots, konkret ob dieses nur den Schulunterricht oder jeglichen Aufenthalt in der Schule umfasst. Das VG Düsseldorf bleibt diesbezüglich vage und bezieht sich einerseits auf ein „Verbot des Tragens eines Niqab in der Schule“, andererseits auf die Kommunikation explizit im Unterricht.⁷⁷ Ein faktisches Trageverbot kann indes nur angemessen sein, wenn es sich ausschließlich auf den Unterricht bezieht. Denn außerhalb des Unterrichts, etwa bei der Mittagspause ist nur die soziale Interaktion der Schüler untereinander tangiert. Dadurch ist der Bildungsauftrag aber nur in unerheblichem Maße beeinträchtigt.⁷⁸

72 BVerwG, NVwZ 2014, 81 Rn. 21.

73 BayVGH, NVwZ 2014, 1109 (1109 f.).

74 So wohl auch Westermann, Das Vollverschleierungsverbot für Schülerinnen in der rechtlichen Diskussion, Göttinger E-Papers zu Religion und Recht Nr. 14, 11.

75 S. bereits 2 b) aa).

76 Anderer Ansicht ist Beaucamp, JA 2022, 223 (226 f.).

77 VG Düsseldorf, Beschl. v. 04.12.2024, Az. 18 L 2925/24, Rn. 99 f.

78 Vgl. Edenharter, DÖV 2018, 351 (357 f.).

IV. Rechtslage an Schulen in freier Trägerschaft

Die Träger von Privatschulen sind im Grunde nicht unmittelbar grundrechtsgebunden. Grundrechte können aber mittelbare Drittwirkung über den abgeschlossenen (privatrechtlichen) Bildungsvertrag entfalten. Die Privatschulfreiheit gem. Art. 7 Abs. 4 GG und das auch von Privatschulen verfolgte Bildungsziel gem. Art. 7 Abs. 1 GG kollidieren bei dem Verbot religiös motivierter Gesichtverschleierung mit der Religionsfreiheit der Schülerin und den weiteren als Abwägungsmaterial zu ermittelnden Grundrechtspositionen.⁷⁹ Dies führt zu keinem divergierenden Ergebnis, sodass auch die Träger von Privatschulen religiöse Gesichtverschleierungen und sogar ein islamisches Kopftuch⁸⁰ verbieten dürfen, wenngleich nicht müssen. Selbiges gilt für die Bekenntnisschulen, die sich zudem noch auf ihre eigene Religionsfreiheit berufen können.⁸¹

V. Fazit und Ausblick

Gegen den Beschluss des VG Düsseldorf hätte die Antragstellerin Beschwerde beim OVG Münster einlegen können. Da dies nicht erfolgt ist, dürfte sich das OVG zumindest im Eilrechtsschutz nicht mit den skizzierten Problematiken beschäftigen. Unklar ist, ob das VG Düsseldorf in der Hauptsache noch urteilen wird oder die Klage zurückgenommen wurde.

Eine obergerichtliche Auseinandersetzung mit den aus dem Bestimmtheitsgebot abzuleitenden Maßstäben an ein einfachgesetzliches (faktisches) Gesichtverhüllungsverbot in Nordrhein-Westfalen wäre wünschenswert. Nachdem Fälle von islamisch motivierter Gesichtverschleierung in den letzten Jahren regelmäßig auftraten, ist davon auszugehen, dass eine oberverwaltungsgerichtliche Entscheidung bevorsteht. Freilich sollte der nordrhein-westfälische Gesetzgeber das SchulG bereits zuvor präzisieren, auch um den Schulbehörden eine einheitliche Handhabe nach Maßgabe klarer Vorgaben zu ermöglichen und um Rechtssicherheit herzustellen. Das gilt auch für jene Bundesländer, deren Schulgesetze vergleichbare Regelungen enthalten, etwa in Berlin.⁸² Auch im Hochschulbereich dürften etwaige Verbote der Vollverschleierung⁸³ – ggf. beschränkt auf besonders diskursive Lehrformate wie Seminare – noch die Gerichte und die Wissenschaft beschäftigen.

79 Vgl. zu alledem detailliert: Jäschke/Müller, DÖV 2018, S. 279 (280 f.).

80 LG Bonn, Beschl. v. 20.3.2015, Az. 1 O 365/14.

81 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 8.9.2017, 1 BvR 984/17; Jäschke/Müller, DÖV 2018, S. 279 (281 f.); Hoffmann, in Ders., Personensorge, 4. Aufl. 2024, § 9 Rn. 58.

82 Der dortige § 46 Abs. 2 S. 3 SchulG Ber ist sogar noch unpräziser.

83 Vgl. <https://www.zeit.de/news/2019-02/13/uni-kiel-verbietet-vollverschleierung-in-lehrveranstaltungen-190213-99-970205>. Ein Verbot findet sich etwa in § 2 Abs 4 HSchG BW und Art. 18 Abs. 3 BayHSchG.

Das Institut für Bildungsrecht und Bildungsforschung e.V., An-Institut der Ruhr-Universität Bochum (IfBB) hat gemeinsam mit dem Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) 2012 den Deutschen Schulrechtstag (DSRT) begründet. Seit seiner 6. Auflage richtet das IfBB den DSRT gemeinsam mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und seit 2023 (7. DSRT) zudem mit der Bucerius Law School Hamburg aus.

Anmeldung

Um verbindliche Anmeldung wird gebeten bis zum 06. Juni 2025 Anmeldung per E-Mail: DSRT@institut-ifbb.de

Die Teilnehmerzahl ist begrenzt. Die Anmeldungen werden nach Eingang berücksichtigt.

Veranstaltungshinweis

Für Beköstigung (Mittagsimbiss und Tagungsgetränke) wird ein Beitrag in Höhe von 60,- Euro erhoben.

Veranstaltungsort

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Veranstalter



Ansprechpartner für den Deutschen Schulrechtstag:
 Institut für Bildungsrecht und Bildungsforschung e.V.
 An-Institut der Ruhr-Universität Bochum
 Universitätsstr. 150, GD 2/626, 44801 Bochum
 Tel.: 0176 85 606 888; Do 9.30 -12.00 Uhr
 E-Mail: DSRT@institut-ifbb.de
www.institut-ifbb.de



Einladung

8. Deutscher Schulrechtstag

Politische Neutralität und grundgesetzliche Wertordnung: Spielräume und Grenzen der Kommunikation in der Schule

27. Juni 2025

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Der 8. DSRT ist dem Thema „Politische Neutralität und grundgesetzliche Wertordnung: Spielräume und Grenzen der Kommunikation in der Schule“ gewidmet und schließt damit an den 6. DSRT („Schule zwischen wertgebundenem Erziehungsauftrag, Vielfalt- und Neutralitätsgebot“) an. Unser Anliegen ist zum einen, die Positionierungen und Erkenntnisse einer in der Zwischenzeit äußerst lebendigen „Neutralitätsdiskussion“ – welche zuvor jahrzehntelang ruhte – zu resümieren und zu bewerten. Zum anderen sehen wir angesichts jüngerer politischer Entwicklungen weiterhin und gar immer dringlicher den Bedarf, im Hinblick auf das Spannungsfeld zwischen politischer Neutralität und grundgesetzlicher Wertordnung Grundpositionen (unter Einbeziehung einfachschulrechtlicher Vorgaben) zu schärfen und diese an Hand von Beispielen aus dem Schulalltag handhabbar zu machen. Dabei kann gerade Letzteres selbstverständlich nicht durch eine Verengung der Perspektive auf das Recht und namentlich das Grundgesetz – dessen Normen im Übrigen durch einen dem Verfassungsrecht eigentümlichen besonders hohen Abstraktionsgrad gekennzeichnet sind – gelingen. Für den vielmehr notwendigen interdisziplinären Austausch stehen die für den diesjährigen DSRT gewonnenen Referentinnen und Referenten, die neben der rechtswissenschaftlichen auch die bildungswissenschaftliche, pädagogische und schulpraktische Perspektive einbringen. Abschließend werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der offenen Podiumsdiskussion das Tagungsthema aus unterschiedlichsten Akteursperspektiven betrachten und würdigen.

Programm

Vormittagsprogramm 10:30 Uhr – 13:00 Uhr

Moderation Prof. Dr. Wolfram Cremer
 IfBB/Ruhr-Universität Bochum

10:30 Uhr Begrüßung

Prof. Dr. Wolfram Cremer

Prof. Dr. Michael Wrase
 WZB/Stiftung Universität Hildesheim

Prof. Dr. Felix Hanschmann
 Bucerius Law School Hamburg

10:45 Uhr Demokratiebildung und Wertevermittlung als Aufgabe der Schule

Prof. Dr. Nina Kolleck
 Universität Potsdam

Prof. Dr. Felix Hanschmann

12:15 Politische Äußerungen und Betätigungen von Lehrkräften

Prof. Dr. Josef Franz Lindner
 Universität Augsburg

13:00 Uhr Mittagsimbiss

Nachmittagsprogramm 14:00 Uhr–17:00 Uhr

Moderation Prof. Dr. Michael Wrase

14:00 Uhr Politische Äußerungen und Betätigungen von Schüler:innen

Dr. Isabel Lischewski
 Universität Münster

14:45 Uhr Grundrechtsausübung durch und in Schulen in freier Trägerschaft

Prof. Dr. Jörg Ennuschat
 Ruhr-Universität Bochum

15:30 Uhr Kaffeepause

16:00 Uhr Podiumsdiskussion

Thomas Duveneck
 Abteilungsleiter, Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie von Berlin

Lotte Jeßberger
 Schülerin

Prof. Dr. Albrecht Hüttig
 Freie Hochschule Stuttgart

Schulleitung N.N.

17:00 Uhr Ende der Tagung

WZB

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

Anmeldung per E-Mail: DSRT@institut-ifbb.de

Tagungsbüro: An-Institut IfBB e.V. | Ruhr-Universität Bochum, Raum 2/626, 44801 Bochum

8. Deutscher Schulrechtstag

Freitag, 27. Juni 2025 – 10:30 bis 17:00 Uhr
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Politische Neutralität und grundgesetzliche Wertordnung: Spielräume und Grenzen der Kommunikation in der Schule

Ja, ich nehme am 8. DSRT teil

Die Teilnehmerzahl ist begrenzt. Bitte zahlen Sie Ihren Tagungsbeitrag erst dann, wenn Sie eine Teilnahmebestätigung von uns erhalten haben.

Angaben der Teilnehmerin/des Teilnehmers:

Name / Vorname _____
Institution / Firma _____
Position / Abteilung _____
Straße / Nr. _____
PLZ / Ort / ggf. Land _____
Fon _____
E-Mail _____

Veranstaltungshinweis:

Für Beköstigung (Mittagsimbiss, Tagungsgetränke) wird ein Kostenbeitrag in Höhe von 60,00 Euro erhoben.

Die Wirksamkeit der Anmeldung ist an die Zahlung des Kostenbeitrags gebunden.

Bitte überweisen Sie den Betrag **nachdem Sie die Teilnahmebestätigung erhalten haben** zeitnah auf folgende Bankverbindung des Instituts-IfBB:

IBAN: DE06 1203 0000 1008 3632 34 | DKB
Vermerk: DSRT | Name des Teilnehmers / Institution

Teilnahmebedingungen und Stornierung:

Bitte informieren Sie uns schriftlich bis spätestens zum 06. Juni 2025 über eine etwaige Verhinderung. In diesem Fall wird der Beitrag in voller Höhe erstattet. Sie zahlen den vollen Beitrag, wenn uns Ihre Stornierung erst nach dieser Frist erreicht.

Ort, Datum

Unterschrift

IMPRESSUM

Herausgeber:

Institut für Bildungsrecht und Bildungsforschung e.V.
Danziger Straße 64
D-65193 Wiesbaden
Telefon: 06 11-3 34 39 00
Fax: 06 11-3 34 38 88
e-mail: info@Institut-IfBB.de
www.Institut-IfBB.de

Redaktionsleitung:

Prof. Dr. Albrecht Hüttig, Prof. Dr. Christiane Wegrich
e-mail: huettig@Institut-IfBB.de

R&B – Recht und Bildung und alle darin enthaltenen
Beiträge sind urheberrechtlich geschützt.

Außerhalb der gesetzlich zugelassenen Fälle ist eine Verwertung
ohne Einwilligung des Herausgebers nicht erlaubt.

ISSN 1614-8134

Erscheinungsweise:

vierteljährlich
Bezugspreis: 20,- € jährlich einschl. Versandkosten
Einzelpreis: 8,- € pro Heft zuzügl. Versandkosten

Neu- bzw. Nachbestellung von Heften:
e-mail: Abo@Institut-IfBB.de

Druck:

Umweltdruckhaus Hannover GmbH
Klusriede 23
D-30851 Langenhagen
www.Umweltdruckhaus.de

R&B ist auch im Internet abrufbar unter:
www.Recht-Bildung.de