

Christian Henkes und Sascha Kneip

Das Kopftuch im Streit zwischen  
Parlamenten und Gerichten  
Ein Drama in drei Akten

Best.-Nr. SP IV 2009-201

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Veröffentlichungsreihe der Abteilung **Demokratie:**  
**Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen**  
des Schwerpunkts Zivilgesellschaft, Konflikte und Demokratie

ISSN 1612-1899

Berlin, Mai 2009

discussion paper

*Zitierweise/Citation:*

Christian Henkes und Sascha Kneip, 2009:

Das Kopftuch im Streit zwischen Parlamenten und Gerichten. Ein Drama in drei Akten.

Discussion Paper SP IV 2009-201.

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

## Zusammenfassung

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über das Tragen eines Kopftuchs im öffentlichen Dienst vom 24.09.2003 hat den Bundesländern die Möglichkeit eröffnet, den Umgang mit religiösen Symbolen im öffentlichen Dienst neu zu regeln und das komplexe Verhältnis von Staat und Religion in Deutschland neu zu bestimmen. Auf der Basis umfangreicher Textanalysen der Plenardebatten und der sich anschließenden Gerichtsurteile wird in der vorliegenden Analyse untersucht, welche Argumente für oder gegen ein Kopftuchverbot die politischen und juristischen Akteure vorbrachten und welche Resultate das Zusammenspiel von Politik und Recht in der Kopftuchfrage zeitigte. Drei Ergebnisse der Analyse sind hervorzuheben: Erstens wird deutlich, dass vor allem die Parteidifferenzhypothese für die hier untersuchte Frage erklärungskräftig ist; die Mehrheitsverhältnisse in den Ländern und die jeweiligen Leitbilder und religionspolitischen Paradigmen der Parteien sind für die inhaltliche Differenz der beschlossenen Gesetze verantwortlich. Zweitens zeigt sich, dass sich unter den Bedingungen einer rechtsstaatlich-liberalen Demokratie eine Ungleichbehandlung religiöser Symbole – wie sie insbesondere von den Unionsparteien gewollt war – nicht durchsetzen lässt. Vielmehr führt die intendierte Ungleichbehandlung der Religionen unintendiert zu einem Schritt in Richtung Laizismus und verändert damit ungewollt das in Deutschland vorherrschende religionspolitische Paradigma. Drittens schließlich kann festgehalten werden, dass demokratische Systeme auf die Einhegung der Politik durch den Rechtsstaat angewiesen sind, wenn sichergestellt sein soll, dass ihre Bürgerinnen und Bürger (und ihre Religionen) tatsächlich als Gleiche behandelt werden.

## Summary

The ruling by the German Constitutional Court in the famous “Ludin” headscarf case permits the federal states (*Bundesländer*) to rearrange the treatment of religious symbols in public space (i.e. schools) and to adjust the complex relationship between state and religion in Germany. Based on a qualitative content analysis, the study at hand examines the arguments presented by different political and legal actors and displays the results of the legislative and judicial processes regarding the headscarf issue in Germany. Three major results are worthwhile to be highlighted: First of all, parties make a difference. Whether the headscarf for schoolteachers is forbidden or not depends on which party is in government. Because of the huge differences in the parties’ programmatic views regarding religion policies, it makes a difference whether the Christian (CDU) or the Social Democrats (SPD) are in power. Secondly, an unequal treatment of religions is non-enforceable under the

settings of a liberal democracy. German courts prevented the CDU's attempts to implement such unequal treatment. As an unintended consequence, the state-religion-paradigm in Germany has shifted from "open neutrality" to a more laicist model – at least in those federal states where an unequal treatment was attempted. Thirdly, this dealing with the headscarf issue by some political actors reveals that, in modern (heterogeneous) democratic societies, an efficient system of rule of law and judicial review is essential if citizens (and their religions) shall be truly treated as equals.

## **Inhalt**

1	Einleitung .....	1
2	Eingebettete Demokratie und religiöse Heterogenität.....	3
3	Religionspolitische Strategien in der Integrationspolitik .....	6
4	Das Kopftuch im Wechselspiel zwischen Gerichten und Landesparlamenten .....	10
4.1	Der Anlass: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Fall „Ludin“ .....	10
4.2	Die Gesetzgebung und die Plenardebatten in den Bundesländern.....	16
4.3	Der Kopftuchstreit in der dritten Runde: Von offener Neutralität zu (nicht intendiertem) Laizismus.....	32
5	Schluss.....	46
	Literatur .....	48



## **Das Kopftuch im Streit zwischen Parlamenten und Gerichten. Ein Drama in drei Akten**

### **1 Einleitung<sup>1</sup>**

Im Jahr 1984 wurde dem Verwaltungsgericht Wiesbaden die Frage zur Klärung vorgelegt, ob von einer muslimischen Bürgerin verlangt werden durfte, zum Zwecke der Ausstellung eines „Ausweisdokuments mit Lichtbild“ das religiös motivierte Kopftuch abzulegen, wie es die zuständige Passbehörde verlangte. Die Frage mag in Zeiten biometrischer Ausweisdokumente etwas vorgestrig anmuten, jedoch waren im damaligen Verfahren zwei Aspekte Gegenstand der Verhandlung, die auch heute noch die Debatte um den Umgang mit dem islamischen Kopftuch prägen: Zum einen war strittig, welche Handlungen unter den Begriff der „Religionsausübung“ fallen und welche Reichweite das Grundrecht auf Religionsfreiheit hat; zum anderen stellte sich die Frage, wie die unterschiedlichen Religionen hinsichtlich der gesetzlichen Verpflichtung, für das Lichtbild „sichtbar Ohr zu zeigen“, zu behandeln seien. Da im damaligen Verwaltungserlass Ausnahmeregelungen unter anderem für Angehörige christlicher Orden und Kongregationen vorgesehen waren, entschied das Verwaltungsgericht – im Sinne einer Gleichbehandlung der Bekenntnisse und Religionen –, dass auch das islamische Kopftuch in diesem Fall nicht abgenommen werden, sondern der Personalausweis auch mit „Kopftuch-Lichtbild“ ausgestellt werden müsse (VG Wiesbaden vom 10.07.1984, AZ.: VI/1 E 596/82).

Dieses und andere „Kopftuchurteile“ aus den 1980er und 1990er Jahren, die sich fast ausschließlich mit solchen Passfragen beschäftigten, blieben in der Regel unterhalb der politischen und öffentlichen Aufmerksamkeitsschwelle. Dies änderte sich erst, als nach Änderung der einschlägigen Einbürgerungsgesetze<sup>2</sup> die fälschlicherweise als Gastarbeiter bezeichneten Zuwanderer und ihre Nachkommen nicht mehr nur berufliche Positionen im privaten Arbeitsmarkt einzunehmen pflegten, sondern zunehmend auch den öffentlichen Dienst als Beschäftigungsfeld für sich entdeckten. Kinder aus Migrantenfamilien wurden

---

1 Wir danken Bernhard Wessels, Ines Michalowski und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops „Demokratie, Nationalismus und Migration“ auf der gemeinsamen Tagung von DVPW, ÖGPW und SVPW 2008 in Osnabrück für konstruktive Kritik und Hinweise.

2 Zu denken ist hier weniger an die umfassende Reform des Staatsbürgerschaftsgesetzes durch die rot-grüne Bundesregierung 1999, sondern an die Novellierung des Ausländergesetzes 1991/93, die für bestimmte Gruppen – besonders Jugendliche – einen Rechtsanspruch auf Einbürgerung verankerte.

häufiger eingebürgert, absolvierten die entsprechenden Bildungskarrieren und strebten nun nicht mehr nur den Beruf der Verkäuferin im Kaufhaus, sondern auch den der Lehrerin oder Sozialpädagogin an. Ins Bewusstsein der Öffentlichkeit geriet dieser Sachverhalt aber erst, als im Jahr 1998 das Oberschulamt Stuttgart die Einstellung der Referendarin Fereshta Ludin in den Schuldienst an Grund- und Hauptschulen des Landes Baden-Württemberg ablehnte. Die Klägerin sei durch das Tragen des Kopftuches, so die Schulbehörde damals, nicht für den Schuldienst geeignet. Der sich anschließende Rechtsstreit bis vor das Bundesverfassungsgericht rückte die Tatsache in den Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit, dass aus der christlich geprägten Gesellschaft der Bundesrepublik eine polyreligiöse Gesellschaft geworden war und dass nun auch Bürgerinnen und Bürger islamischen Glaubens ihre Grund- und Freiheitsrechte geltend machen wollten.

Gesellschaft und Politik der Bundesrepublik Deutschland mussten sich in der Folge vermehrt darüber verständigen, wie mit religiös motivierten Verhaltensweisen nicht-christlicher Bürger – gerade im staatlich-öffentlichen Raum wie der Schule – umgegangen werden soll und inwieweit über lange Zeit eingespielte Verfahrensweisen im Verhältnis von Staat und Religion in diesen Fällen zur Anwendung kommen sollen. Jenseits des konkreten Streitgegenstandes manifestiert sich also in der Kopftuchfrage letztlich der Streit darüber, wie liberale Demokratien mit zunehmender religiöser Heterogenität umgehen sollen. Die vorliegende Studie wird am Beispiel des Kopftuchstreits in Deutschland untersuchen, wie die relevanten (politischen und juristischen) Akteure dieses Problem bearbeitet haben und welche integrations- und religionspolitischen Paradigmen im Wechselspiel zwischen den betroffenen Kopftuchträgerinnen, der Politik und den deutschen Gerichten sichtbar wurden. Hinter den jeweils gewählten Handlungen der relevanten Akteure, so die Annahme, stehen distinkte Vorstellungen darüber, wie Zuwanderer in die bundesdeutsche Gesellschaft zu integrieren sind. Insbesondere interessiert uns hierbei, ob es spezifische Differenzen in den Handlungsorientierungen von politischen und rechtlichen Akteuren gibt und – falls dies der Fall ist – wie diese Differenzen demokratiegerecht zum Ausgleich gebracht werden können.

Wir gehen von der Annahme aus, dass der zentrale erklärende Faktor für das Zustandekommen eines „Kopftuchverbotsgesetzes“ im Sinne der Parteiendifferenzhypothese (vgl. Hibbs 1977; Beyme 1981; Schmidt 1982) in der jeweiligen parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierungen zu finden ist. Weiterhin nehmen wir an, dass sich die Intentionen der regierenden Parteien nur dann verwirklichen lassen, wenn sich die parlamentarisch beschlossenen Gesetze im Rahmen der Grundrechtsordnung bewegen – die letztverbindlich von juristischen Akteuren definiert wird.

Durchgeführt wird die Untersuchung in Form einer klassischen qualitativen, inhaltsanalytischen Dokumentenanalyse (vgl. Mayring 2002: 46 ff.). Das Textmaterial besteht dabei



aus allen verfügbaren Parlamentsdebatten auf Landesebene seit dem 24.9.2003 sowie aus allen Gerichtsurteilen, die bisher zum Themenkomplex „Kopftuch in der Schule“ ergangen sind.<sup>3</sup>

Ausgangspunkt der folgenden Untersuchung wird zunächst eine Definition dessen sein, was in dieser Analyse unter „Demokratie“ verstanden werden soll, welchen Rang Religionsfreiheit in diesem Demokratiemodell einnimmt und was hieraus für das Faktum religiöser Heterogenität folgt (Kapitel 2). Anschließend werden drei religionspolitische Strategien der Integrationspolitik diskutiert (Kapitel 3), auf deren Basis dann empirisch die politischen Debatten und rechtsstaatlichen Verfahren analysiert werden, die den Kopftuchstreit in Deutschland in den letzten 10 Jahren geprägt haben (Kapitel 4). Ein kurzes Fazit wird schließlich die einzelnen Argumentationsstränge aufnehmen und zu einer demokratiethoretischen Bewertung zusammenführen (Kapitel 5).

## 2 Eingebettete Demokratie und religiöse Heterogenität

Die vorliegende Untersuchung versteht unter Demokratie ein Institutionensystem, das politische Gleichheit, politische Freiheit und die Kontrolle der Herrschaftsausübung gleichermaßen gewährleistet (vgl. Merkel et al. 2003; Lauth 2004). Das Prinzip demokratischer Selbstregierung lässt sich nur dann normativ rechtfertigen, wenn alle Bürger in dem Sinne „als Gleiche“ (vgl. Dworkin 1978) anerkannt werden, dass sie – mit gleichen Rechten ausgestattet – ihre Präferenzen frei wählen und auf gleiche Art und Weise in den gesellschaftlichen und demokratischen Prozess einbringen können.

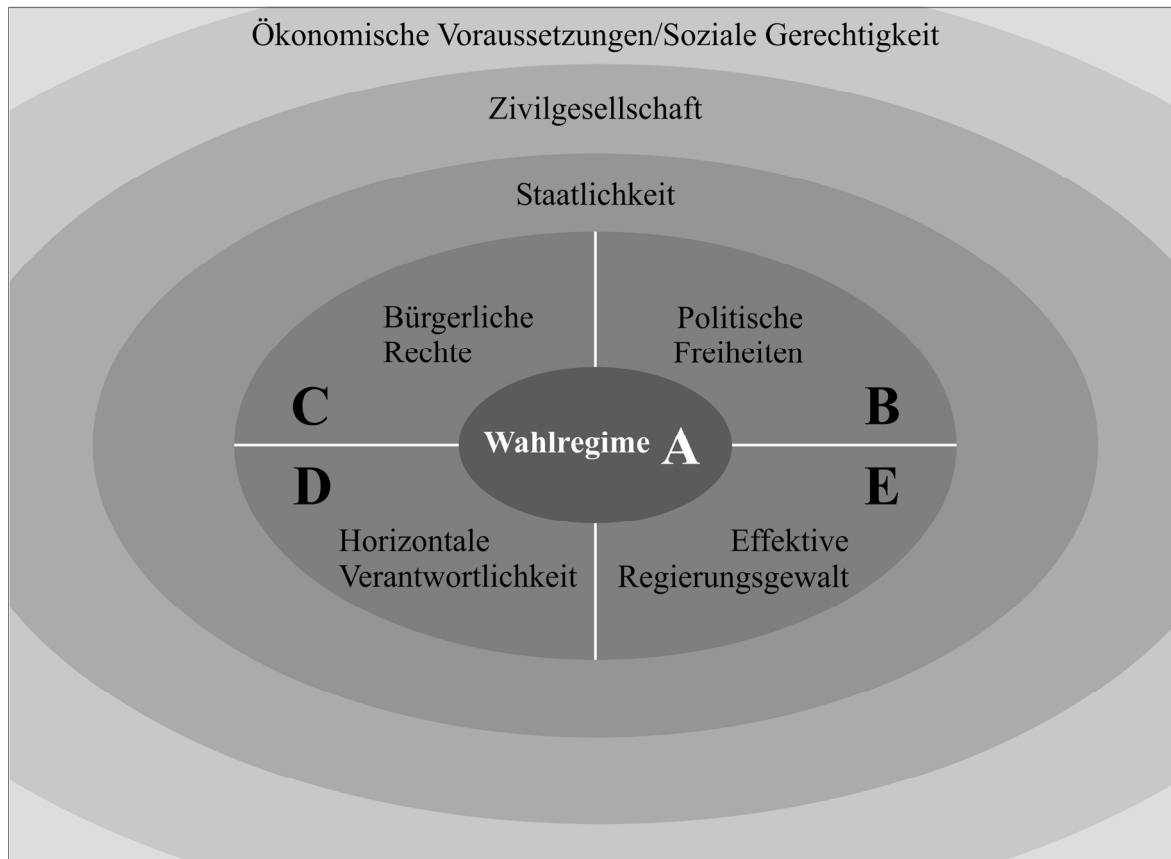
Unter Demokratie wird hier ein Set institutioneller Minima verstanden, die sich in vertikaler und horizontaler Hinsicht unterscheiden lassen. Die vertikale Dimension politischer Herrschaft wird durch das universelle aktive und passive Wahlrecht sowie die dazugehörigen grundlegenden Partizipations- und Freiheitsrechte bestimmt; in der horizontalen Dimension treten Institutionen der Gewaltenteilung und des Rechtsstaates hinzu sowie die effektive Herrschaftsgewalt demokratisch legitimer Herrschaftsträger. Da die Teilregime der Demokratie zudem auf interne und externe Weise „eingebettet“ sind, lässt sich dieses

---

3 Seit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil im Jahr 2003 haben in 12 Bundesländern insgesamt 30 Plenardebatten zum Thema stattgefunden. Basis der vorliegenden Untersuchung waren 27 Plenardebatten (Antragsdebatten und aktuelle Stunden). Nicht einbezogen wurden die beiden Debatten zum Kopftuchverbot in Kindertagesstätten in Baden-Württemberg sowie die kaum aussagekräftige 1. Lesung eines DVU-Antrags im brandenburgischen Landtag am 2.3.2005. Die untersuchten Gerichtsurteile umfassen neben dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts sechs Urteile, die zeitlich vorangingen, sowie 23 Entscheidungen, die ergangen sind, nachdem entsprechende Landesgesetze erlassen worden waren.

Demokratiemodell auch als „eingebettete Demokratie“ bezeichnen (*embedded democracy*) (vgl. Abb. 1 und zur Entwicklung und Herleitung dieses Modells Merkel et al. 2003).

Abbildung 1: Das Modell der *Embedded Democracy*



Quelle: Merkel 2004: 8.

*Intern* eingebettet sind die Teilregime insofern, als nur bei Vorhandensein und gegenseitiger Stützung dieser funktionalen Prinzipien von einer funktionierenden Demokratie gesprochen werden kann – die Störung eines der Prinzipien, so die grundlegende Idee, stört die Funktionsfähigkeit der gesamten Demokratie.

Konkret definieren fünf Teilregime diese interne Einbettung: das demokratische Wahlregime (A), politische Partizipationsrechte (B), bürgerliche Freiheitsrechte (C), institutionelle Garantien der Gewaltenkontrolle (D) und Sicherungen der effektiven Regierungsgewalt demokratisch gewählter Repräsentanten (E). Die für die vorliegende Untersuchung relevanten Teilregime stellen hierbei die Teilregime C (bürgerliche Freiheitsrechte) und D (horizontale Verantwortlichkeit) dar. *Civil Rights* begrenzen den Herrschaftsanspruch und die Herrschaftsreichweite des Staates und der Gesellschaft gegenüber dem Individuum und gesellschaftlichen Minderheiten. Bürgerliche Freiheitsrechte sind daher prinzipiell auch für

gewählte (parlamentarische) Mehrheiten oder Entscheidungen des Volkes nicht disponibel. Sie stellen eine „Sperrzone“ für Mehrheitsentscheide dar, in die nur unter bestimmten Umständen (etwa entgegenstehenden anderen Grundrechten) eingedrungen werden darf. Die Religionsfreiheit stellt hierbei – historisch betrachtet – so etwas wie das „Urgrundrecht“ (Georg Jellinek) dieser bürgerlichen Freiheitsrechte dar; ein politisches System ist daher nur dann eine funktionierende Demokratie, wenn es auch die Ausübung der Religionsfreiheit für alle Bürger in gleicher Weise ermöglicht.

Eine funktionierende horizontale Verantwortlichkeit (Teilregime D) setzt eine Judikative voraus, die effektiv eine rechtliche Kontrolle exekutiver und legislativer Akte ermöglicht. Auch im ‚Kopftuchstreit‘ sind es letztlich die Gerichte, die zu prüfen haben, ob die parlamentarischen Akteure die bürgerlichen Freiheitsrechte ausreichend beachten, und die gegebenenfalls die „Sperrzone“ durch eine entsprechende Rechtsprechung sichern müssen.

Demokratie ist aber nicht nur intern eingebettet, sondern auch extern. Die Vorstellung einer *externen* Einbettung zielt vor allem auf die sozialen Funktionsbedingungen einer Demokratie, die zivilgesellschaftlichen Strukturen sowie die von den Bürgern geteilte Vorstellung einer politischen Gemeinschaft. Demokratien können nur dann dauerhaft gut funktionieren, wenn ihre formalen Institutionen auch informell durch die Bürger dieser Demokratien unterfüttert und gestützt werden (siehe hierzu Easton 1965). Innerhalb der demokratischen Gemeinschaft und zwischen den Bürgern untereinander muss es eine geteilte Vorstellung darüber geben, wer als Bürger zu gelten hat und welche Eigenschaften die Bürger miteinander teilen. Diese Vorstellung einer „Gemeinschaft von Gleichen“ macht sich nicht ausschließlich an rein politischen Kriterien wie der Staatsangehörigkeit fest, sondern kann sich auch aus ethnischen und kulturellen Gegebenheiten speisen (vgl. Beiner 2003; Kivisto/Faist 2007). Unter den Bedingungen zunehmender religiöser Heterogenität und neu hinzukommender Bürger aufgrund von Einbürgerungen kann die Unterstützungsfunktion der Zivilgesellschaft für die Demokratie gestört sein, wenn bisher eingeübte Praktiken in Frage gestellt werden oder bisher funktionierende Regelungsmechanismen mehr und mehr ihre Legitimität einbüßen. So war es bis vor zehn Jahren beispielsweise kaum umstritten, dass religiöse – christliche – Symbole ihren Platz in der Schule beanspruchen konnten – sei es in Form des Kruzifixes an der Wand, sei es in Form des Nonnenhabits bei unterrichtenden Lehrerinnen. Mit zunehmender religiöser Heterogenität stellt sich nun aber die Frage, welche Verhaltensweisen noch als zulässig und damit „zugehörig“ gelten können – ob nun auch Symbole anderer Religionen zugelassen werden sollen oder ob unter den neuen Bedingungen religiöse Symbole stärker als bisher aus der Schule verbannt werden sollen. Es entfaltet sich damit ein doppeltes Spannungsfeld: Zum einen zwischen säkular und religiös orientierten Bürgern, zum anderen zwischen den Reli-

gionen selbst. Im ersten Fall kann das Ausmaß der Zulässigkeit von Religion in der Öffentlichkeit strittig sein, im zweiten Fall die Frage, ob alle Religionen gleich zu behandeln sind oder nicht.

Die angemessene Reaktion obliegt in der rechtsstaatlichen Demokratie vor allem zwei Akteuren: den demokratisch legitimierten politischen Akteuren, die autoritative Entscheidungen für das Gemeinwesen treffen, und den juristischen Akteuren, die diese getroffenen Entscheidungen auf ihre Vereinbarkeit mit der Rechts- und Verfassungsordnung überprüfen. Politik und Recht müssen die abstrakten demokratischen Prinzipien in konkrete Institutionen überführen und neu auftretende Probleme und Konflikte bearbeiten. Welches Bürgerschaftskonzept sich eine Demokratie selbst gibt, wie das Gleichheitsprinzip konkret auszugestalten ist oder wie individuelle Grund- und Bürgerrechte im Konfliktfall zum Ausgleich gebracht werden, ist durch das Demokratiemodell nur abstrakt vorgegeben; die Konkretisierung muss durch den demokratischen Prozess realisiert werden. Politische wie rechtliche Akteure können sich an unterschiedlichen Konzepten der Bürgerschaft orientieren, die sich auch in den jeweils vorherrschenden Integrationsparadigmen widerspiegeln. Diese generellen Konzepte gilt es zunächst zu identifizieren.

### **3 Religionspolitische Strategien in der Integrationspolitik**

Politische Gemeinschaften unterscheiden sich zum Teil erheblich in ihren Vorstellungen über Bürgerschaft, Zugehörigkeit und Anerkennung kultureller Heterogenität in der öffentlichen Sphäre. Innerhalb der Migrationsforschung wurden im Allgemeinen drei Modelle identifiziert (siehe bspw. Brubaker 1992; Castles/Miller 1993; Castles 1995; Freeman 1995), die noch immer heuristischen Gewinn versprechen (kritisch dazu allerdings Sackmann 2004: 173 ff.; Koopmans et al. 2005: 31 ff.; zuweilen wird auch eine konvergente Entwicklung unterstellt, vgl. dazu Hansen/Weil 2001; Heckmann/Schnapper 2003): Erstens ein *exklusives* Modell, das Nation und Bürgerschaft auf ethnischer und kultureller Grundlage definiert und das einen Beitritt zur Nation extrem erschwert. Zweitens ein *universalistisches* Modell, das die Nation politisch begreift (und das grundsätzlich – bei bezugtem politischem Zugehörigkeitsgefühl – einen Beitritt zulässt), das kulturelle Fragen aber in die private Sphäre verweist. Drittens ein *pluralistisches* Modell, das die Nation und den Bürger ebenfalls politisch begreift und auch bei vorliegender kultureller Heterogenität keine Anpassung an ein Leitbild erwartet. Im Gegensatz zum universalistischen Modell wird hier kulturelle Vielfalt in unterschiedlichem Ausmaß auch in der öffentlichen Sphäre verankert.

Um Differenzen zwischen diesen Modelle genauer erfassen zu können, sollte Integrationspolitik<sup>4</sup> nach gesellschaftlichen Dimensionen unterschieden werden, die es ermöglichen, gegenläufige Trends innerhalb eines Landes genauer zu verorten (vgl. auch Anhut/Heitmeyer 2000; Entzinger 2000). So sind in unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilsystemen unterschiedliche Instrumente und dahinter stehende Leitbilder wirksam, um die Platzierung der Zuwanderer zu ermöglichen. Zu unterscheiden wäre daher die (rechts-)staatliche Dimension, in der der Bürgerstatus und die wichtigsten politischen Rechte verliehen werden, von der ökonomischen Dimension, in der Integrationspolitik darauf ausgerichtet ist, die Inklusion in Märkte (wie das Erwerbsleben, den Wohnungsmarkt oder das Bildungssystem) zu ermöglichen. Drittens lässt sich eine so genannte nationale oder kulturelle Dimension unterscheiden, in der kulturelle Aspekte des Zusammengehörigkeitsgefühls definiert und ausgehandelt werden. Damit wird die Kopftuchfrage auch zu einer Frage der nationalen Selbstdefinition (vgl. Joppke 2009: 24).

Gerade die nationale und kulturelle Dimension wird zunehmend zum beherrschenden Topos der politischen und wissenschaftlichen Integrationsdebatte. Demokratien, die ihre Institutionen, Gesetze und Verfahrensweisen auf der Basis vorgefundener ethnischer und kultureller Gegebenheiten gründeten, müssen aufgrund der Zuwanderung der letzten Jahrzehnte diese für gegeben gehaltenen Grundlagen neu reflektieren (vgl. Kymlicka 1995: 108 ff.). Hier lassen sich aufgrund des zentralen Differenzkriteriums der „Anerkennung kultureller Eigenschaften im öffentlichen Raum“ noch immer die oben genannten Bürgerchaftsmodelle sinnvoll unterscheiden – auch wenn es gewisse Konvergenzen in den beiden anderen Dimensionen geben mag. Dies betrifft in erster Linie religiöse Eigenschaften als wesentliches Element gesellschaftlicher Heterogenität (vgl. Riedel 2005; Statham et al. 2005; Modood 2007: 70 ff.). Bezogen auf die öffentliche Anerkennung religiöser Identität lassen sich drei eng mit den integrationspolitischen Paradigmen verbundene religionspolitische Leitbilder unterscheiden:<sup>5</sup>

1. Eng mit dem *universalistischen* Integrationsmodell verknüpft ist eine Politik der *strikten Neutralität* der öffentlichen Institutionen. In diesem Modell werden alle religiösen Bezüge und Symbole aus der staatlichen Sphäre verbannt und die Religionen aller Bürgerinnen und Bürger gleich behandelt. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass ein

---

4 Integrationspolitik meint hier die Gesamtheit der Politikinstrumente, die darauf gerichtet sind, Personen, die nach bestimmten Status-Kriterien (besonders Staatsangehörigkeit und Ethnizität) noch nicht der „vorgestellten Gemeinschaft“ (Anderson 1996) angehören, den Prozess der Eingliederung in die Gesellschaft zu erleichtern (vgl. hierzu Bauböck 2001; Davy 2001; Sackmann 2004). Nicht behandelt werden integrationspolitische Instrumente in der Sozial- und Bildungspolitik.

5 Diese drei religionspolitischen Leitbilder sind trotz großer Ähnlichkeiten nicht identisch mit den sonst verwendeten Grundmodellen des Verhältnisses von Kirche und Staat – hinsichtlich dieser Grundmodelle hat in erster Linie das Staatskirchenmodell seine Relevanz verloren (vgl. Campenhausen/de Wall 2006: 338 ff.; Monsma 2000: 81 f.).

solches Leitbild auf Grund historischer Kontingenz gegenüber kultureller – und religiöser – Heterogenität nicht vollständig neutral sein kann (vgl. Kymlicka 1995: 108 ff.) und meist eine Vielzahl historischer Regelungen enthält, die Religionen faktisch doch unterschiedlich behandeln (zum französischen Fall siehe Riedel 2005: 14 ff.).<sup>6</sup> Auch stellt sich die Frage, ob unterschiedliche Religionen überhaupt gleich behandelt werden können, wenn sie in unterschiedlichem Ausmaß mit Neutralität zu vereinbaren sind und das gewählte Modell bestimmte Religionen und vor allem die betroffenen Individuen unterschiedlich stark einschränkt und damit indirekt diskriminiert.

2. Gerade auf das letztgenannte Problem wird im Rahmen des *pluralistischen* Integrationsmodells durch ein Leitbild der allgemeinen Anerkennung religiöser Heterogenität auch im öffentlichen Raum reagiert (*offene Neutralität*). Im Gegensatz zum ersten Ansatz werden hier religiöse Aspekte (und die damit verbundenen Verhaltensweisen) als so relevant für die persönliche Identität anerkannt, dass sie so weit wie möglich in den öffentlichen Institutionen zum Ausdruck gebracht werden dürfen (siehe hierzu Bielefeldt 2003: 24 ff.). Aus Sicht der Befürworter dieses Modells würde der Staat ungerecht handeln, wenn er dies den Individuen verwehrt – er verletzt damit ihre Individualrechte.<sup>7</sup> Das in Deutschland vorherrschende System der wohlwollenden Trennung zwischen Religion und Staat steht einem solchen Leitbild sehr nahe (vgl. Willems 2001), allerdings werden seine umfassenden Implikationen so lange nicht offensichtlich, wie nur eine überwältigende Mehrheitsreligion von den Regelungen betroffen ist.
3. Ein möglicher dritter Ansatz operiert mit dem Begriff des *Ausnahmerechts* und kann je nach konkreter Ausgestaltung zu zwei sehr unterschiedlichen religionspolitischen Leitbildern führen. Ausgangspunkt einer ersten Variante dieses Modells ist die Erkenntnis, dass unterschiedliche Religionen unterschiedlich gut mit allgemein gültigen Gesetzen zu vereinbaren sind. Wenn rechtliche Regelungen bestimmte Religionsgruppen besonders stark einschränken, wird von den Befürwortern dieses Ansatzes ein mögliches Ausnahmerecht für diese Gruppen in Betracht gezogen, um dadurch Gruppen mit spezifischen Eigenschaften dennoch in die Gesamtgesellschaft zu integrieren. Kymlicka (1995: 30 f.) nennt solche Individualrechte *polyethnische* Rechte, die im hier diskutierten Kontext *polyreligiös* genannt werden können.<sup>8</sup> Für dieses Modell lässt sich eben-

---

6 Während sich ein solcher Staat zwar einer Staatskirche verweigern kann, sind eine Unzahl von religiös geprägten Regelungen denkbar, welche die Religionen unterschiedlich stark bevorzugen. Bemerkenswert ist z.B. eine überaus auffällige Koinzidenz zwischen staatlichen und religiösen Feiertagen in Europa, die den kultischen Interessen des Christentums verständlicherweise sehr entgegenkommt.

7 Liberale Staaten müssen diese Anerkennung allerdings nur im Rahmen der liberalen Grundfreiheiten leisten (Rawls 1998) und illiberale Verhaltensweisen zum Schaden Dritter nicht akzeptieren (weiterführend Okin 1999; Shachar 2001).

8 Klassische Beispiele für solche polyreligiösen Rechte sind die Ausnahmeregelungen für Katholiken und Juden bezüglich Alkoholbesitzes während der amerikanischen Prohibitionszeit oder die Befreiung von

falls eine gewisse Nähe zum pluralistischen Modell feststellen, auch wenn hier nicht eine generelle Anerkennung bzw. eine Aufhebung gesetzlicher Regelungen gewährt wird, sondern eine gruppenspezifische Ausnahme bei Weitergeltung der allgemeinen Regelungen eingeräumt wird.

Unter dem Rubrum „Ausnahmerecht“ ist jedoch auch eine zweite Variante denkbar, in welcher nicht die religiösen Verhaltensweisen oder Ausdrucksformen der Minderheits-, sondern die der Mehrheitsgruppe von einem allgemeingültigen Gesetz ausgenommen werden; es handelt sich also um eine positive Förderung der Mehrheitsreligion. Die Nähe zu einem integrationspolitisch exklusiven Modell ist in dieser Variante unverkennbar. Zur normativen Legitimierung wird weniger ein liberales Gleichheitspostulat bemüht, als vielmehr die Wichtigkeit der in Rede stehenden Religionen für das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger betont und auf ihre wesentlichen Beiträge zur Stabilität der Gesellschaft verwiesen (vgl. Ladeur/Augsberg 2007: 84 f.). Religionen, so die Befürworter dieser Position, können Vertrauen und Solidarität generieren, wodurch auch die Demokratie insgesamt profitiert. Allerdings werden nur bestimmte Religionen als mit den Grundwerten der Demokratie kompatibel und diese stützend angesehen. Religionen hingegen, die als nicht Demokratie-kompatibel betrachtet werden, können keine besondere Förderung für sich beanspruchen.

Die skizzierten religionspolitischen Leitbilder prägen nun nicht nur ganze Nationen, sondern auch politische Akteure innerhalb einer Nation. Trotz historisch gewachsener nationaler Regulierungen, die Handlungsorientierungen politischer Akteure sicherlich formen (vgl. grundlegend March/Olsen 1984), dürften unterschiedliche, ideologisch geprägte religionspolitische Leitbilder von Parteien dann relevant werden, wenn größere Reformen der Staats-Religions-Beziehungen zu bewältigen sind.

Welche dieser Integrations- und Leitbilder in der bundesdeutschen Debatte die vorherrschenden sind, soll im Folgenden anhand des seit einigen Jahren erbittert geführten Streits um das islamische Kopftuch in deutschen Schulen untersucht und diskutiert werden. Insbesondere soll untersucht werden, inwieweit sich die unterschiedlichen politischen und juristischen Akteure bezüglich der gerade diskutierten Integrationsleitbilder unterscheiden und was dies für das Funktionieren der bundesdeutschen Demokratie und das vorherrschende Gleichheitsverständnis bedeutet. Zunächst soll kurz der Anlass der gesamten Debatte, der so genannte „Fall Ludin“, diskutiert werden, bevor dann die politischen und die sich anschließenden rechtlichen Diskurse einer eingehenden Analyse unterzogen werden.

---

der allgemeinen Schulpflicht ab einem bestimmten Alter für den *Old Amish Order* (Wisconsin vs. Yoder, 406 U.S. 205 (1972)). Moderne Formen sind z. B. die Ausnahmeregelungen für bestimmte ethnisch oder religiös motivierte Kleidungsstücke bei der Polizeiuniform in Kanada.

## 4 Das Kopftuch im Wechselspiel zwischen Gerichten und Landesparlamenten

### 4.1 Der Anlass: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im „Fall Ludin“

Die Beschäftigung deutscher Gerichte mit dem islamischen Kopftuch im öffentlichen Dienst lässt sich mühelos in eine Zeit vor und in eine Zeit nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum „Fall Ludin“ aus dem Jahr 2003 einteilen. War vor der Karlsruher Leitentscheidung das Kopftuch kaum Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen, stand es in der Folgezeit immer häufiger im Mittelpunkt von Rechtsstreitigkeiten zwischen betroffenen muslimischen Lehrerinnen und Schulbehörden.<sup>9</sup>

Ihren Ausgangspunkt fand die Kopftuchfrage in zwei Urteilen aus dem Jahr 2000: Im März 2000 urteilte das Verwaltungsgericht Stuttgart im Ausgangsverfahren des „Falls Ludin“, dass das Oberschulamt Stuttgart berechtigt gewesen sei, den Antrag von Frau Ludin auf Aufnahme in den Schuldienst abzulehnen, weil diese im Unterricht nicht auf das Tragen des islamischen Kopftuchs verzichten wollte. Die Klägerin, so das Gericht damals, verstoße durch das Tragen des Kopftuches gegen die Neutralitätspflicht des Staates und erfülle damit nicht die persönlichen Voraussetzungen für die Verbeamtung als Lehrerin. Unter häufiger Bezugnahme auf das „Kruzifix-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts (BVerGE 93,1) führte das Gericht aus, dass religiöse Bekenntnisse im Unterricht nur bei Freiwilligkeit und Ausweichmöglichkeiten der Schüler zulässig seien. Überdies argumentierte die Kammer, dass sich sowohl das Grundgesetz als auch die baden-württembergische Landesverfassung ausdrücklich auf christliche Werte („christliches Sittengesetz“) stützten, und dass daher „für Lehrer, die nichtchristlichen Religionen anhängen, ihre Religionsausübung im Dienst wohl nur unter engeren Voraussetzungen möglich ist als dies bei Lehrern der Fall ist, die christlichen Religionen anhängen“ (vgl. Entscheidung des VG Stuttgart vom 24.03.2000, AZ.: 15 K 532/99: 11 f.).

In etwa zur gleichen Zeit urteilte das Verwaltungsgericht Lüneburg in einem vergleichbaren Fall weitgehend konträr zur Auffassung der Stuttgarter Kolleginnen und Kollegen. Ebenfalls mit der Frage befasst, ob eine Einstellung zur Beamtin auf Probe aufgrund des

---

<sup>9</sup> Vor besagtem Urteil sind ausweislich der Juris-Datenbank lediglich sechs Urteile zum Kopftuch im öffentlichen Dienst aktenkundig geworden (von denen alleine drei den Rechtsstreit von Frau Ludin betrafen), danach bis heute immerhin 23. In einem eher untypischen Fall wurde nicht über das Kopftuch einer Lehrerin verhandelt, sondern über das einer Kindergärtnerin in Dortmund, der wegen des Kopftuches gekündigt worden war. Die Kündigung wurde vom Arbeitsgericht Dortmund mit der Begründung aufgehoben, dass das Kopftuch alleine die Neutralität des Staates nicht in Frage stelle, die Kindergärtnerin zudem nicht verbeamtet sei, eine Beeinflussung der Kinder durch das Kopftuch nicht stattfinde und den Eltern Ausweichmöglichkeiten zur Verfügung stünden (vgl. ArbG Dortmund, 16.01.2003, AZ.: 6 CA 5736/02).



Tragens eines Kopftuches verweigert werden dürfe, urteilte das Gericht, dass das Tragen des Kopftuchs alleine einer Eignung der Bewerberin nicht entgegenstehe. Da die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland gerade keine laizistische sei, sondern religiösen Äußerungen im öffentlichen Leben ausdrücklich Platz einräume, wolle das staatliche Neutralitätsgebot nicht von vorne herein alle religiösen Bekundungen unterbinden. Das Kopftuch sei vergleichbar mit dem Kreuz an einer Kette oder dem Tragen der jüdischen Kippa, so dass alleine aus seinem Tragen nicht auf eine fehlende Eignung der Bewerberin geschlossen werden könne. Zudem verpflichte das Prinzip praktischer Konkordanz dazu, unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls zu bewerten, ob die Toleranzgrenzen gewahrt oder der Schulfriede gestört sei (vgl. VG Lüneburg, 16.10.2000, AZ.: 1 A 98/00).

Interessant an diesen beiden konträren Urteilen ist, dass sie bereits den Argumentationsraum aufspannen, innerhalb dessen sich die (politische und rechtliche) Debatte um das Kopftuch in der Schule in den folgenden Jahren abspielen sollte. Das VG Stuttgart einerseits geht in seiner Urteilsbegründung davon aus, dass Schüler prinzipiell durch das Kopftuch einer Lehrerin beeinflusst werden könnten, was sowohl gegen die Neutralitätspflicht des Staates als auch das Erziehungsrecht der Eltern verstoße. Das Grundrecht auf positive Religionsfreiheit der Lehrerin müsse daher – so das Gericht – dem Recht auf negative Religionsfreiheit der Schülerinnen und Schüler weichen. Zugleich argumentiert das Gericht für eine Ungleichbehandlung von christlichen und nichtchristlichen Symbolen, wenn es darauf verweist, dass die bundesdeutsche Verfassungstradition christlich geprägt sei und dass daraus eine Rechtfertigung für diese Ungleichbehandlung folge. Das Gericht skizziert hier das Leitbild eines Ausnahmerechts für Mehrheitsreligionen, das dem oben diskutierten exklusiven Integrationsmodell entspricht. Das VG Lüneburg andererseits sieht die Grundrechte der kopftuchtragenden Lehrerin nicht ausreichend beachtet, da es eine offene Neutralität als wesentlich für die bundesdeutsche Verfassungsordnung ansieht. Es gewichtet daher das Grundrecht auf positive Religionsfreiheit deutlich höher und gesteht im Rahmen einer offenen Neutralität einer Lehrerin so lange das Tragen eines Kopftuches zu, wie der Schulfriede dadurch *faktisch* nicht gestört ist (das VG Stuttgart hatte bereits die abstrakte *Möglichkeit* einer solchen Störung genügen lassen). Die vom VG Lüneburg als wesentlich erachtete offene Neutralität ist Teil einer toleranten Politik der Anerkennung kulturell-religiöser Differenzen auch im öffentlichen Raum. Anders als das VG Stuttgart verweist das Gericht zudem auf einen prinzipiellen Unterschied zwischen dem Kreuzifix-Urteil und der Kopftuchfrage: Während das Anbringen eines Kreuzifixes im Klassenraum eindeutig der Schule zurechenbar sei (und das Kreuz auch wieder problemlos entfernt werden könne, ohne in die Rechte eines Grundrechtsträgers einzugreifen), handele es sich hier um die Frage der Einschränkung des Grundrechts auf positive Religionsausübung. Während dort

zwischen der Bekenntnisfreiheit der Schüler untereinander abgewogen werden musste, bestehe hier ein Spannungsverhältnis zwischen der individuellen Grundrechtsausübung der Lehrerin einerseits und der Bekenntnisfreiheit der Schüler andererseits. Dies mache aber eine andere Abwägung erforderlich als dies im Fall des Kruzifixes der Fall gewesen sei. Im Unterschied zum VG Stuttgart betonen die Lüneburger Richter überdies ausdrücklich, dass aus dem Tragen eines Kopftuches nicht auf individuelle (hier: verfassungsfeindliche) Einstellungen der Trägerin geschlossen werden könne. Die Einstellung einer Lehrerin dürfe nur aufgrund ihrer Persönlichkeit beurteilt werden, nicht aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Glaubensrichtung (vgl. auch die Entscheidungsbesprechung von Böckenförde 2001).

Beide Urteile stehen sich fast antagonistisch gegenüber: Das VG Stuttgart argumentiert – in sich etwas inkonsistent – für ein striktes Neutralitätskonzept bei gleichzeitig möglicher Besserstellung christlicher Symbole, während das Urteil des VG Lüneburg für ein Konzept offener Neutralität steht, das religiöse Bekundungen von Lehrern im Lichte des Toleranzgebotes prinzipiell gleich bewertet und Einschränkungen der (positiven) Religionsfreiheit nur dann zulässt, wenn im je konkreten Einzelfall „jede Toleranzgrenze ganz eindeutig“ überschritten ist und der Schulfriede durch das Tragen eines Kopftuches tatsächlich nachhaltig gestört wird.

Das Urteil aus Lüneburg hatte allerdings nur kurze Zeit Bestand. Im März 2002 entschied das Obergerverwaltungsgericht Niedersachsen, dass entgegen der Annahmen der Vorinstanz die Schulbehörde zu einer Ablehnung der Bewerberin berechtigt gewesen sei. Obwohl die Rechtsordnung in der Tat keine laizistisch geprägte sei, dürfe die Schulbehörde annehmen, dass das Tragen eines Kopftuches die Neutralität des Staates beeinträchtige. Da eine Lehrerin als Beamtin diese Neutralität zu verkörpern habe, könne die Schulbehörde das Tragen des Kopftuches untersagen. Anders als das VG Stuttgart weisen die Richter des Obergerverwaltungsgerichtes aber bereits – in Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 41, 29) – explizit darauf hin, dass die „christliche Prägung“ der Verfassungsordnung lediglich als prägender Kulturfaktor zu verstehen sei, nicht als Ausdruck oder gar Parteinahme für eine bestimmte Religion. Das Neutralitätsgebot, so die Richter, gelte für alle Religionen gleichermaßen (vgl. Urteil des OVG Niedersachsen, 13.03.2002, AZ.: 2 LB 2171/01, Rdnr. 60 u. 63).

Während das Lüneburger Verfahren damit sein gerichtliches Ende fand (eine Revision der Klägerin vor dem Bundesverwaltungsgericht wurde später wieder zurückgenommen), schrieb der „Fall Ludin“ Rechtsgeschichte. Nachdem sowohl der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg als auch das Bundesverwaltungsgericht das Urteil des Verwaltungsgerichts Stuttgart bestätigt hatten, legte Frau Ludin Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht ein. Dieses befand am 24.09.2003, dass „ein Verbot für Lehrkräfte, in

Schule und Unterricht ein Kopftuch zu tragen, [...] im geltenden Recht des Landes Baden-Württemberg keine hinreichend bestimmte Grundlage“ (BVerfGE 108, 282, Leitsätze) finde und verwies die Sache zur neuerlichen Entscheidung an das Bundesverwaltungsgericht zurück.

Die Verfassungsrichterinnen und -richter führten aus, dass das Tragen eines Kopftuches im Unterricht grundsätzlich durch das – vorbehaltlos gewährte – Grundrecht auf Glaubensfreiheit geschützt sei. Eine Einschränkung dieses Grundrechts komme daher nur durch entgegenstehende, ebenfalls mit Verfassungsrang ausgestattete Rechte in Betracht und müsse auf einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage erfolgen. Die positive Religionsfreiheit einschränkende Grundrechte, so das Gericht, könnten der staatliche Erziehungsauftrag, das elterliche Erziehungsrecht oder die negative Glaubensfreiheit der Schulkinder darstellen. Auch das Bundesverfassungsgericht weist in seinem Urteil zunächst ausdrücklich darauf hin, dass die religiös-weltanschauliche Neutralität des bundesdeutschen Staates nicht als strikte Trennung von Staat und Kirche, sondern vielmehr als „offene und übergreifende Neutralität“ zu verstehen sei, durch welche die „Glaubensfreiheit für alle Bekenntnisse gleichermaßen“ gefördert werden solle. In dieser Offenheit bewahre der „freiheitliche Staat des Grundgesetzes seine religiöse und weltanschauliche Neutralität“ (vgl. ebd.: 300 f.).

Bei der Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen positiver Glaubensfreiheit der Lehrerin einerseits und der eventuell entgegenstehenden staatlichen Pflicht zur religiösen Neutralität und den Rechten auf elterliches Erziehungsrecht und negative Religionsfreiheit andererseits hat das Bundesverfassungsgericht aber den Landesgesetzgebern weiten Spielraum eingeräumt. So hat es den Bundesländern ausdrücklich erlaubt, unter Berücksichtigung des Toleranzgebotes zu unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen zu gelangen, welche auch die „Schultraditionen, die konfessionelle Zusammensetzung der Bevölkerung und ihre mehr oder weniger starke religiöse Verwurzelung“ berücksichtigen dürfen (ebd.: 303). Zugleich erlaubt Karlsruhe den Landesgesetzgebern, nicht nur *konkrete* Gefahren der Beeinflussung und Missionierung durch Lehrerinnen zu verbieten, sondern auch der *abstrakten* Gefahr der Störung der staatlichen Neutralität oder des Schulfriedens zu begegnen, die sich nach Meinung der Richter aus dem Tragen eines Kopftuches prinzipiell ergeben kann. Soll eine solche abstrakte Gefahr präventiv verhindert werden (das Kopftuch also ohne konkreten Anlass generell im Schuldienst verboten werden), erfordere dies aber eine hinreichend konkrete gesetzliche Grundlage (an der es im Fall von Frau Ludin zu diesem Zeitpunkt fehlte) (vgl. ebd.). Auch wenn die Richter nicht vollends davon überzeugt zu sein scheinen, dass das Kopftuch tatsächlich den Schulfrieden stört, so halten sie es doch zumindest für möglich – und eröffnen so den Landesgesetzgebern die Möglichkeit, über gesetzliche Maßnahmen das Kopftuch in der Schule zu verbieten.

Das zentrale Problem des vorliegenden Verfassungsgerichtsurteils für Rechtsprechung und Politik besteht darin, dass es nicht mit *einem* verbindlichen Neutralitätskonzept aufwartet, sondern gleich mit *zweien*.<sup>10</sup> Einerseits beziehen sich die Richterinnen und Richter zu Beginn ihrer Argumentation – unter dem Konzept offener Neutralität – vor allem auf eine mögliche Störung des *Schulfriedens*, nicht aber auf eine Beeinträchtigung staatlicher *Neutralität*. Dies ist zunächst konsequent, denn: „[D]er Staat, der eine mit dem Tragen eines Kopftuches verbundene religiöse Aussage einer einzelnen Lehrerin hinnimmt, macht diese Aussage nicht schon dadurch zu seiner eigenen und muss sie sich auch nicht als von ihm beabsichtigt zurechnen lassen“ (ebd.: 305 f.). Wenn es tatsächlich ein Wesensmerkmal der Neutralitätskonzeption des Grundgesetzes ist, die Glaubensfreiheit *aller* Bekenntnisse *gleichermaßen* zu fördern (s. o.), kann diese Neutralität durch die – strikt gleiche – Zulassung individueller religiöser Symbole nicht gestört werden (vgl. zur Neutralitätskonzeption des Bundesverfassungsgerichts auch Böckenförde 2004: 1182 f.). Andererseits aber eröffnen die Verfassungsrichter im Fortgang der Urteilsbegründung den Weg in ein Modell der strikten Neutralität. Versteht man staatliche Neutralität in dieser eher laizistischen Variante, kann sie durchaus durch das Kopftuch (und andere religiöse Symbole) gestört sein. Wie das Gericht mehrfach betont, entspricht dieses Modell zwar nicht der bundesdeutschen Verfassungstradition, zugleich gesteht es aber zu, dass gesellschaftliche Veränderungen die Notwendigkeit induzieren könnten, die offene in eine strikte Neutralität zu überführen.

Die Folge dieses doppelpoligen Neutralitätskonzeptes ist es, dass das Bundesverfassungsgericht weder generell individuelle religiöse Symbole in der Schule untersagt noch deren unbedingte Zulassung fordert, sondern den Landesgesetzgebern für ihre gesetzgeberische Tätigkeit beide Leitmodelle mit auf den Weg gibt. Zum einen, so das Gericht, kann sich der Gesetzgeber für die bisher geübte offene und inklusive Neutralität entscheiden, welche die zunehmende religiöse Vielfalt der Gesellschaft auch in der Schule aufnimmt und „als Mittel für die Einübung von gegenseitiger Toleranz“ nutzt, um „so einen Beitrag in dem Bemühen um Integration zu leisten“ (BVerfGE 108, 282: 310). Zum anderen aber ist es dem Gesetzgeber auch nicht verwehrt, angesichts der größeren Konfliktpotentiale die staatliche Neutralität strikter zu fassen und ihr eine „mehr als bisher distanzierende Bedeutung beizumessen“ (ebd.).

In beiden Fällen ist der Gesetzgeber aber an die strikte Gleichbehandlung der Religionen und Bekenntnisse gebunden (so tendenziell auch Battis/Bultmann 2004: 585). Eine gesetzliche Regelung, die die Glaubensfreiheit der Lehrerinnen (und Lehrer) beschränkt, so das

---

10 Auch Ernst-Wolfgang Böckenförde sieht hierin eine zentrale Inkonsistenz des Urteils, da das Gericht einerseits prononciert die offene Neutralität als die für das Grundgesetz relevante benennt, andererseits aber eine striktere Konzeption ermöglicht (Böckenförde 2004: 1183). Hufen (2004: 576) ist gar der Meinung, dass es ein solches striktes Neutralitätskonzept in der Bundesrepublik nicht gebe und ein Kopftuchverbot daher nicht auf einer abstrakten Neutralitätsverpflichtung aufbauen könne.

Bundesverfassungsgericht, kann nur dann in verfassungsgemäßer Weise begründet und durchgesetzt werden, „wenn Angehörige unterschiedlicher Religionsgemeinschaften dabei gleich behandelt werden“ (BVerfGE 108, 282: 313). Zur Legitimierung grundrechtseinschränkender Dienstpflichten sei strikte Gleichbehandlung „sowohl in der Begründung als auch in der Praxis der Durchsetzung“ zu verlangen (ebd.: 298). Eine systematische Ungleichbehandlung christlicher und nichtchristlicher Bekenntnisse ist somit verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

Allerdings trifft das Gericht jenseits dieser gerade zitierten Passagen keine weiteren Aussagen zur Gleichbehandlung der Religionen. Überhaupt scheut das Urteil konkrete Festlegungen, an denen sich der Gesetzgeber orientieren könnte, wie drei der Verfassungsrichter in ihrem Sondervotum monieren. So lasse es nach Meinung der Minderheitenrichter beispielsweise offen, ob es zulässig wäre, Symbole zu untersagen, die gegen die Gleichberechtigung von Mann und Frau stehen, ob alleine das Kopftuch durch Gesetz verboten werden darf oder ob ausnahmslos alle religiösen Symbole verboten werden müssen (vgl. ebd.: 337). Hiergegen lässt sich jedoch einwenden, dass gerade diese Fragen im Urteil auf prinzipieller Ebene einigermaßen klar beantwortet worden sind: Weder kann das Kopftuch abstrakt als gegen die Gleichberechtigung der Geschlechter verstoßendes Symbol verstanden werden (vgl. ebd.: 305)<sup>11</sup> noch ist eine systematische Ungleichbehandlung der Religionen (und ihrer Symbole) zulässig. Zwar kann man durchaus der Meinung sein, dass das Bundesverfassungsgericht seiner Funktion eher entsprochen hätte, wenn es die vorliegende Grundrechtskollision verbindlich entschieden hätte, statt die Ausgestaltung den Landesgesetzgebern zu überlassen (Kneip 2009); das Gericht hat sich angesichts der grundlegenden gesellschaftlichen Bedeutung der Frage aber entschieden, sie durch die demokratische Instanz entscheiden zu lassen, die alleine über die Einschätzungsprärogative in dieser Frage verfügt: die Legislative (BVerfGE 108, 282: 310 f.).

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Das Bundesverfassungsgericht sieht zwar in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes das Prinzip offener Neutralität verankert, ermög-

---

11 Auch hier erscheint das Urteil auf den ersten Blick nicht sehr konsistent, weil es bezüglich der Deutung des Kopftuches einerseits auf den „objektiven Empfängerhorizont“ abhebt, zugleich aber betont, dass erstens die Beschwerdeführerin „in plausibler Weise religiös motivierte Gründe angegeben hat“ (was gegen den objektiven Empfängerhorizont als Maßstab spricht), zweitens „alle denkbaren Möglichkeiten, wie das Tragen eines Kopftuchs verstanden werden kann, bei der Beurteilung zu berücksichtigen“ sind und drittens „angesichts der Vielfalt der Motive die Deutung des Kopftuchs nicht auf ein Zeichen gesellschaftlicher Unterdrückung der Frau verkürzt werden darf“ (BVerfGE 108, 282: 305). Das Gericht selbst hat in einer späteren Entscheidung diese Inkonsistenz aber insoweit aufgelöst, als es klarstellte, dass mit Hilfe des „objektiven Empfängerhorizonts“ lediglich festgestellt werden soll, ob es sich bei dem fraglichen Kleidungsstück überhaupt um ein religiöses Symbol handelt (Nichtannahmebeschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22.02.2006 (Kammerbeschluss), AZ.: 2 BvR 1657/05). Klar ist damit, dass das Tragen eines Kopftuches eindeutig in den Schutzbereich des Artikels 4 GG fällt, sobald die Trägerin damit subjektiv eine religiöse Bindung zum Ausdruck bringen möchte (so schon BVerfGE 104, 337: 352 (Schächten)). Damit ist aus rechtlicher Sicht prinzipiell unerheblich, ob das Kopftuch eher religiösen, politischen oder rein funktionalen Bezug hat (vgl. Hufen 2004: 575 f.).

licht es aber dem Gesetzgeber, auf veränderte gesellschaftliche Realitäten zu reagieren, indem er entweder am Prinzip offener Neutralität festhält oder sich für eine strikere Anwendung des Neutralitätsprinzips entscheidet. In beiden Fällen aber ist er gehalten, die unterschiedlichen Religionsgemeinschaften gleich zu behandeln. Für Unklarheit hat der Hinweis des Gerichts gesorgt, dass der Gesetzgeber bei seiner Entscheidung die Schultradition und die konfessionelle Zusammensetzung der Bevölkerung berücksichtigen dürfe. Aus der Systematik der hier rekonstruierten Entscheidung kann dies aber nur bedeuten, dass der Gesetzgeber mit Bezug auf diese Traditionen zwischen den aufgezeigten Wegen wählen kann (strikte vs. offene Neutralität) – und nicht, dass er unter Berufung auf – etwa christliche – Traditionen eine Ungleichbehandlung unterschiedlicher Konfessionen vornehmen darf. Nichtsdestotrotz hat gerade dieser letzte Punkt dazu geführt, dass nicht wenige Landesparlamente eben diesen Weg zu gehen versucht haben.

#### *4.2 Die Gesetzgebung und die Plenardebatten in den Bundesländern*

##### Anträge und Abstimmungsverhalten

Kurz nach dem Urteil des BVerfG im „Fall Ludin“ erklärten nach einer Sitzung der Kultusministerkonferenz (09./10.10.2003) sieben Bundesländer, gesetzgeberisch tätig werden zu wollen, acht hingegen sahen keinen Bedarf. Letztlich kam es in allen elf westdeutschen Bundesländern zu parlamentarischen Verfahren (siehe Tabelle 1), aus denen acht entsprechende Gesetze hervorgingen. In allen ostdeutschen Bundesländern hingegen wurde das Thema nicht von den demokratischen Parteien in den Landtag eingebracht, was wohl auch dem Umstand geschuldet war, dass auf absehbare Zeit auf Grund des geringen muslimischen Bevölkerungsanteils keine Notwendigkeit hierfür gesehen wurde.<sup>12</sup>

Eine erste Auffälligkeit zeigt sich bereits im Antragsverhalten der unterschiedlichen Parteien. In sieben der elf Fälle wurde ein Gesetzentwurf oder Antrag entweder von einer CDU-geführten Landesregierung oder der CDU-Fraktion eingebracht.<sup>13</sup> In Westdeutschland brachte nur die Hamburger CDU, auch während ihrer Alleinregierung von 2004 bis 2008, kein entsprechendes Gesetz ein und beließ es bei der bereits geltenden Einzelfallre-

---

12 Am 02.03.2005 lehnten in Brandenburg CDU, SPD und PDS einen entsprechenden Gesetzentwurf der DVU-Fraktion in der 1. Lesung ab. Die demokratischen Parteien sahen keine Notwendigkeit für eine Regelung und es fand keine ernsthafte Debatte darüber statt. Die Ablehnung der Initiative kann allerdings auch der Abgrenzung gegenüber der DVU geschuldet gewesen sein.

13 Dies betrifft auch den Antrag der damals oppositionellen CDU in Schleswig-Holstein vom 30.10.2003. Nach Bildung der Großen Koalition 2005 kam es zu keinem neuen parlamentarischen Verfahren, da sich CDU und SPD nicht auf ein gemeinsames Gesetz verständigen konnten.

gelung.<sup>14</sup> Unter Beteiligung der SPD wurden in Berlin, Bremen und dem Saarland Gesetzentwürfe eingebracht. Im Saarland brachten CDU und SPD den Gesetzentwurf gemeinsam ein, in Berlin handelte es sich um den Gesetzentwurf der rot-roten Landesregierung und in Bremen um den der dort damals regierenden Großen Koalition.<sup>15</sup>

*Tabelle 1:* Abstimmungsverhalten bei Kopftuchverbotsgesetzen

	CDU/CSU	SPD	Grüne	FDP	Sonstige <sup>2</sup>
Baden-Württemberg (BW)	<b>Zustimmung</b> <sup>1</sup>	Zustimmung	Ablehnung	<b>Zustimmung</b>	–
Bayern (BY)	<b>Zustimmung</b>	Ablehnung	Ablehnung	–	–
Berlin (BE)	Ablehnung	<b>Zustimmung</b>	Ablehnung	Ablehnung	<b>Zustimmung</b>
Bremen (HB)	<b>Zustimmung</b>	<b>Zustimmung</b>	Ablehnung	Ablehnung	Ablehnung
Hamburg (HH)	Keine Abstimmung aufgrund des Endes der Legislaturperiode				
Hessen (HE)	<b>Zustimmung</b>	Ablehnung	Ablehnung	Ablehnung	–
Niedersachsen (NI)	<b>Zustimmung</b>	Ablehnung	Ablehnung	<b>Zustimmung</b>	–
Nordrhein-Westfalen (NW)	<b>Zustimmung</b>	Ablehnung	Ablehnung	<b>Zustimmung</b>	–
Saarland (SL)	<b>Zustimmung</b>	Zustimmung	–	–	–
Schleswig-Holstein (SH) <sup>3</sup>	Zustimmung	<b>Ablehnung</b>	<b>Ablehnung</b>	Ablehnung	Ablehnung
Rheinland-Pfalz (RP) <sup>3</sup>	Zustimmung	<b>Ablehnung</b>	Ablehnung	<b>Ablehnung</b>	–

1 **Fett** sind die jeweiligen Regierungsparteien

2 In Berlin: Die Linke; in Bremen: DVU; in Schleswig-Holstein: SSW

3 Antrag der oppositionellen CDU-Fraktion

*Quelle:* Eigene Zusammenstellung.

Das Abstimmungsverhalten zeigt einige deutliche Trends. In neun der zehn Abstimmungen stimmte die CDU-Fraktion erwartungsgemäß dem Antrag zur Verabschiedung eines „Kopftuchgesetzes“ zu.<sup>16</sup> Nur dem Berliner Gesetzentwurf versagte sie ihre Zustimmung. Die grünen Fraktionen hingegen lehnten in allen Bundesländern ein entsprechendes Gesetz ab. Interessant ist das uneinheitliche Abstimmungsverhalten der SPD und der FDP: In sie-

14 Dem war allerdings eine Parlamentsdebatte vorausgegangen, in der ein Kopftuchverbotsantrag der damals schon aus der Regierung ausgeschiedenen PRO-Fraktion (Partei Rechtsstaatlicher Offensive) debattiert wurde. Auf Grund der vorzeitig beendeten Legislaturperiode kam es nicht mehr zu einer Abstimmung über den Antrag, und die Hamburger CDU zeigte auch in der Folgezeit kein Interesse, das Thema zu forcieren. Der Grund hierfür lässt sich darin vermuten, dass ein solches Vorhaben der Positionierung als „moderne Großstadtpartei“, die sich die CDU in Hamburg auf die Fahnen geschrieben hatte, zuwidergelaufen wäre. Teil dieser Neupositionierung war der Versuch einer Verbesserung der Kommunikation mit türkischen Verbänden, für den eine Kopftuchverbotsdebatte nicht dienlich gewesen wäre.

15 In Niedersachsen wurde ein gemeinsamer Formulierungsvorschlag von CDU, FDP und SPD für die Beschlussempfehlung des Kultusausschusses gefunden.

16 Da ihre Argumentation deckungsgleich ist, wird die Position der CSU im Folgenden unter die der CDU subsumiert.

ben Abstimmungen<sup>17</sup> stimmte die FDP viermal gegen ein entsprechendes Verbot und dreimal dafür. Zustimmend verhielt sie sich immer dann, wenn sie mit der CDU die Regierung bildete, ablehnend immer dann, wenn sie in der Opposition war oder zusammen mit der SPD regierte. Das Bild der SPD-Fraktionen ist noch uneinheitlicher. Als Opposition stimmte sie zweimal für ein Kopftuchverbot (BW, SL) und viermal dagegen (BY, HE, NI, NW).<sup>18</sup> War sie Teil einer Landesregierung, dann lehnte sie einen entsprechenden Antrag der Opposition ab (RP, SH) oder brachte einen eigenen Gesetzesentwurf ein (BE, HB), der sich allerdings vom Inhalt der anderen Entwürfe deutlich unterschied (siehe unten). Besonders erklärungsbedürftig ist die Zustimmung der SPD-Abgeordneten zu den entsprechenden Gesetzentwürfen im Saarland und in Baden-Württemberg, denn hier stimmten die oppositionellen SPD-Fraktionen einer Textformulierung zu, die in ähnlicher Form in anderen Landtagen zentrales Argument für die Ablehnung durch die SPD war.

Das Abstimmungsverhalten von CDU, FDP und Grünen lässt sich plausibel erklären: Während CDU und Grüne als klassische *Policy-Seeker* auftreten, die sich auf Grund ihrer jeweiligen Programmatik eindeutig für (CDU) oder gegen (Grüne) ein Kopftuchverbot aussprechen, erweist sich die FDP in dieser Frage als klassische Partei des *Office-Seeking*. Spielt die Machtperspektive für die Entscheidung keine Rolle, entscheiden sich die FDP-Fraktionen entsprechend ihrer liberalen Programmatik gegen eine Ungleichbehandlung der Religionen. Kommen aber Koalitionszwänge ins Spiel, sticht die Machtorientierung die Programmatik aus. Alleine die Position(en) der SPD-Fraktionen lassen sich nicht auf diese Weise erklären. *Office-Seeking* spielt für die SPD keine große Rolle. Die meisten Landesverbände der SPD scheinen eher *Policy-Seeking* zu betreiben, indem sie entweder ein spezifisches Kopftuchverbot ablehnen oder zumindest in der Ablehnung des Kopftuchs alle Religionen gleich behandeln wollen (siehe unten). Zunächst nicht erklärt werden kann damit jedoch die Zustimmung der SPD zum Kopftuchverbot in Baden-Württemberg und dem Saarland.

Die Positionen der Parteien lassen sich noch präziser fassen, wenn man die Inhalte der jeweiligen Gesetzentwürfe näher betrachtet. Die systematische Analyse der jeweiligen Gesetzentwürfe zeigt, dass die Zustimmung zu einem Kopftuchverbot (oder seine Ablehnung) aus Sicht der Parteien durchaus unterschiedliche Gründe haben kann.

---

17 In Bremen war die FDP mit nur einem Abgeordneten vertreten, der das Gesetz mit der Begründung ablehnte, ein generelles Verbot des Kopftuchs sei bereits auf Basis der geltenden Rechtslage möglich.

18 Der Fall Niedersachsen ist nicht ganz eindeutig: Der „Kopftuchparagraf“ war Teil einer Neufassung des niedersächsischen Schulgesetzes – dieses lehnte die SPD-Fraktion ab. Allerdings stimmte sie in der Einzelabstimmung dem entsprechenden Paragrafen zu und machte diese Zustimmung auch in der Debatte deutlich.



## Begründungen in den Gesetzestexten

Der Blick auf die unterschiedlichen Gesetzestexte zeigt, dass sich diese in ihren Inhalten zum Teil deutlich unterscheiden. In der Formulierung der jeweiligen Paragraphen<sup>19</sup> wird im Wesentlichen auf vier Aspekte Bezug genommen: die Neutralität des Landes bzw. der Schule, den Schulfrieden, die Verfassungsgrundwerte und den Bildungsauftrag, der entweder im Schulgesetz oder in der Landesverfassung formuliert ist. Der Bezug auf diese vier Aspekte hat zur Folge, dass ein weltanschauliches oder religiöses Symbol im Sinne der Gesetze immer dann unzulässig ist, wenn die Neutralität oder der Schulfriede dadurch beeinträchtigt sind, Zweifel an der Loyalität gegenüber den Grundwerten bestehen oder der Bildungsauftrag nicht erfüllt werden kann. Nur der Berliner und der hessische Gesetzentwurf gehen über die Schule hinaus und regeln ein entsprechendes Verbot für weitere (Berlin) oder alle (Hessen) Beamtengruppen. Wie Tabelle 2 ausweist, bedienen sich die verschiedenen Landesgesetze je unterschiedlicher Begründungen zum Verbot des Kopftuchs.

*Tabelle 2:* Genannte Begründungen in den Gesetzestexten

	Inkrafttreten des Gesetzes	Drucksachen-Nummer	Neutralität	Schulfrieden	Grundwerte	Bildungsauftrag
BW	01.04.2004	13/2793	X	X	X	X
BY	23.11.2004	15/368			X	X
BE	27.01.2005	15/3249	X			
HB	28.06.2005	16/662	X	(X) <sup>1</sup>		
HE	18.10.2004	16/1897 neu	X	X		
NI	29.04.2004	15/970				X
NW	13.06.2006	14/569	X	X	X	
SL	24.06.2004	12/1072	X	X		

1 Eine Gefährdung des Schulfriedens wird hier ausschließlich auf die Verletzung der Neutralität bezogen.  
*Quelle:* Eigene Zusammenstellung.

Nur der Berliner Gesetzestext bezieht sich ausschließlich auf die Neutralität und schließt alle „sichtbaren“ religiösen Symbole ein. Auch in Bremen steht die Notwendigkeit, die Neutralität der Schulen zu sichern, im Mittelpunkt der Gesetzesbegründung. In allen anderen Vorschlägen wird – mit Ausnahme Niedersachsens – auf eine Kombination der vier genannten Faktoren Bezug genommen. Nach diesen Gesetzen lassen sich religiöse Symbo-

<sup>19</sup> In sieben der acht Fälle handelt es sich um ein Gesetz zur Änderung des Schul- oder Erziehungsgesetzes. Nur in Berlin wurde ein eigenständiges Gesetz zur Präzisierung des Artikels 29 (Glaubensfreiheit) der Berliner Landesverfassung verabschiedet. In Hessen wurde zusätzlich das Beamtengesetz geändert.

le verbieten, wenn mindestens einer der vier genannten Aspekte in Mitleidenschaft gezogen wird. Nur in Niedersachsen wurde der ursprünglich von der CDU/FDP-Koalition vorgelegte Text (Drs. 15/720) im Laufe der Landtagsberatungen signifikant verändert. Während in der ersten Fassung noch auf die Neutralität und den Schulfrieden Bezug genommen wurde und für christlich-abendländische Kulturwerte eine Ausnahme vom Verbot formuliert wurde, verweist der endgültig verabschiedete Gesetzestext nur auf die Einhaltung des in § 2 des niedersächsischen Schulgesetzes enthaltenen Bildungsauftrags. Lediglich die Gesetze Bayerns und Niedersachsens (und der rheinland-pfälzische CDU-Antrag) verzichten gänzlich auf die Nennung der Neutralität.

Deutlich wird, dass die Verknüpfung des Verbots religiöser Symbole mit dem Schulfrieden, den Grundwerten oder dem Bildungsauftrag des jeweiligen Landes offenkundig einen ungleichen Umgang mit unterschiedlichen Religionen ermöglichen soll. So werden in Bayern „die christlich-abendländischen Bildungs- und Kulturwerte“ als Teil der verfassungsmäßigen Grundwerte definiert und im Saarland unterrichtet die Schule laut Schulgesetzes „auf der Grundlage christlicher Bildungs- und Kulturwerte“. In anderen Gesetzestexten finden sich ebensolche Ausnahmeregeln – so etwa in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen –, nach denen die Darstellung „christlicher und abendländischer Bildungs- und Kulturwerte oder Traditionen“ dem Erziehungsauftrag der Schulen entspricht. Ähnlich war auch der Text im rheinland-pfälzischen Antrag der CDU-Fraktion formuliert. In Hessen ist bei einer Entscheidung über ein Verbot religiöser Symbole „der christlich und humanistisch geprägten abendländischen Tradition des Landes Hessen angemessen Rechnung zu tragen.“ Eine entsprechende Formulierung im niedersächsischen Antrag wurde – wie bereits erwähnt – nach den Ausschussberatungen durch eine Formulierung ersetzt, die nur auf den Erziehungsauftrag der Schule verweist und auf den ersten Blick religiös neutral erscheint. Allerdings wird in § 2 des Schulgesetzes – dort ist der Erziehungsauftrag formuliert – als Erstes das Christentum als Grundlage der schulischen Erziehung genannt. Wie die Plenardebatte am 28.04.2004 zeigte (NI PIPr. 15/31: 3288)<sup>20</sup>, war die Interpretation dieser von CDU, SPD und FDP gemeinsam verabschiedeten Änderung zwischen den Parteien umstritten: Während die SPD alle Religionen gleich behandeln wollte, sah die CDU darin die Möglichkeit, christliche Symbole generell zuzulassen, das Kopftuch aber gleichzeitig zu verbieten. Auch im bremischen Fall sind sich die Akteure uneinig über die Auslegung des an sich neutral formulierten Gesetzestexts (HB PIPr. 16/43: 2693). Zumindest der SPD-Bildungsminister als auch die CDU-Fraktion bekundeten ihren Willen, bei der Behandlung von Kopftuch und Kreuz unterschiedlich zu verfahren.

---

<sup>20</sup> Um bei den Belegnachweisen die Plenarprotokolle zu unterscheiden, werden die jeweiligen Bundesländer-Kürzel (siehe Tabelle 1) vorangestellt (z.B. NI PIPr 15/31 für das niedersächsische Plenarprotokoll der 31. Sitzung der 15. Legislaturperiode).

Als religiös neutral können damit nur die Gesetze in Berlin und Bremen gelten. Niedersachsen kann wegen des Verweises auf das Christentum als eine Grundlage des Bildungsauftrags nicht hierzu gezählt werden. In allen anderen Gesetzen ist eine dezidierte Ausnahme für christliche (und jüdische<sup>21</sup>) religiöse Symbole vorgesehen bzw. intendiert. Allerdings werden in den Gesetzen die Symbole nicht als solche benannt, sondern als „Bekundung“ oder „Darstellung“ christlich-abendländischer Bildungs- und Kulturwerte umschrieben, um diese dann als mit der Neutralität des Landes, der Landesverfassung oder dem Schulgesetz vereinbar bezeichnen zu können. Dass eine ungleiche Behandlung unterschiedlicher Religionen tatsächlich das erklärte Ziel einiger politischer Akteure war, zeigen die Plenardebatten.

## Die Argumente der Parteien

Auffällig an den Plenardebatten ist zunächst, dass sich alle Parteien auf Landesebene als Akteur mit konsistenter Position darstellen. Zwar zollten die Rednerinnen und Redner der einzelnen Fraktionen in ihren Redebeiträgen den jeweiligen parteiinternen Meinungsminoritäten Respekt für ihre Position, keiner der Beiträge wich aber grundsätzlich von der jeweiligen (landespolitischen) Parteilinie ab.<sup>22</sup> Auch im Vergleich zwischen den Bundesländern waren die inhaltlichen Argumente zumindest für zwei Parteien – CDU/CSU und Grüne – in allen Ländern fast deckungsgleich (mit Ausnahme der Grünen in Berlin). Differenzen innerhalb der FDP gab es zwischen den Landesverbänden nur je nach Koalitions- oder Oppositionszugehörigkeit. Die einzige Partei, deren Rednerinnen und Redner je nach Landesverband deutlich unterschiedliche Positionen einnahmen, war die SPD.

Erwähnenswert ist, dass alle Plenardebatten vier zentrale Aspekte des Urteils des BVerfG aufgenommen und diskutiert haben:

- 
- 21 Die Nennung des Judentums erfolgt nicht in den Gesetzestexten selbst, sondern mitunter in den Begründungen oder während der Plenardebatten. Böswillig lässt sich sagen, dass das Präfix „christlich“ nach Auffassung der CDU beliebig mit „jüdisch“, „humanistisch“, „abendländisch“ oder einer Kombination dessen ergänzt werden kann.
- 22 Hinsichtlich der parteilichen Geschlossenheit gab es vier Ausnahmen: Zum einen die saarländische SPD-Abgeordnete Ikbal Berber, die in einem Plenarbeitrag ankündigte, sich auf Grund der beabsichtigten Ungleichbehandlung der Religionen und ihrer Wirkung auf die muslimische Bevölkerung der Stimme zu enthalten, obwohl sie das Ziel des Kopftuchverbots teilte (SL PIPr. 12/64: 3388). Der Verabschiedung des Gesetzes stimmte sie trotz dieser Kritik aber zu. Zum anderen enthielten sich in Baden-Württemberg die SPD-Abgeordnete Christine Rudolf, die gegen ein Verbot war, wie auch die grünen Abgeordneten Heike Dederer und Thomas Oelmayer, die für eine laizistische Lösung eintraten und deshalb weder dem CDU/FDP-Vorschlag noch dem der eigenen Fraktion zustimmen wollten (persönliche Erklärungen in: BW PIPr. 13/67: 4723 f.).

- die unterschiedlichen Bedeutungen des Kopftuchs und die Relevanz des objektiven Empfängerhorizonts,
- die Aufforderung zur Gleichbehandlung der Religionen,
- die Möglichkeit der Beachtung der Schultraditionen und der Zusammensetzung der Schülerschaft bei einer gesetzlichen Neuregelung
- und die Option der Neubestimmung der staatlichen Neutralität.

Die Aspekte finden sich zum Teil in den Argumentationen der Parteien in den Plenardebatten wieder (siehe Tabelle 3).

*Tabelle 3: Argumentationen in den Plenardebatten*

Einheitliche Positionen		Uneinheitliche Positionen	
CDU/CSU	GRÜNE	FDP	SPD
Das Kopftuch (KT) ist ein politisches Symbol	KT in erster Linie individuelles religiöses Symbol	<i>Koalition mit CDU:</i> KT ist eher Symbol des politischen Islams	<i>Umstrittene Aspekte:</i> Religiöses vs. politisches Symbol
KT ist nicht vereinbar mit Grundwerten der Demokratie	Religionen sollen in der Schule zulässig sein	Ungleichbehandlung der Religionen zulässig	Offene Neutralität vs. strikte Neutralität
Das KT ist integrationshemmend	Verbot gegen die Integration gerichtet	Laizismus nicht das Ziel	Verbot förderlich für Integration vs. Verbot hinderlich für Integration
Religionen sollen in der Schule zulässig sein	Verbot ist Diskriminierung	<i>Opposition zur CDU:</i> KT ist eher individuelles religiöses Symbol	Keine Ungleichbehandlung vs. Zulassung der christlichen Symbole
Christlich-abendländische „Bekundungen“ sind zulässig	Keine Ungleichbehandlung der Religionen	Keine Ungleichbehandlung der Religionen Verbot aller Symbole (Laizismus) oder Toleranz	

*Quelle:* Eigene Darstellung.

## CDU/CSU

Die Wortbeiträge der CDU in den Plenardebatten lassen keine inhaltlichen Differenzen zwischen den südlicheren – vermeintlich religiös stärker geprägten – und den nördlicheren Bundesländern erkennen. Vielmehr waren die vorgebrachten Argumente in allen Bundesländern äußerst ähnlich. Für die CDU als christlich-religiös geprägte Partei ist es bei der Behandlung der Kopftuchfrage zentral, die Verbannung der christlichen Religion aus dem öffentlichen Raum zu verhindern (NW PIPr. 13/99: 9895). Aus diesem Grund sollte aus

Sicht der Rednerinnen und Redner der Union das Neutralitätserfordernis auch nicht so ausgelegt werden, dass aus ihm eine strikte Trennung von Staat und Religion folgt. Zwar wurde der Neutralitätsaspekt hin und wieder als Kriterium für die Gesetzgebung genannt, spielte aber in der Begründung der Unionsanträge nicht die zentrale Rolle. Vielmehr kreisten die Argumente sowohl in den Gesetzesbegründungen selbst als auch in den Wortbeiträgen um drei andere Aspekte: den Wertegehalt des Kopftuchs in Bezug zur Verfassung, die Bedeutung der religiösen Tradition und das Wertefundament der Gesellschaft.

Ausgangspunkt der Argumentation der CDU war die vom Verfassungsgericht aufgefächerte Mehrdeutigkeit des Symbols Kopftuch. Allerdings wurde diese Mehrdeutigkeit von den CDU-Abgeordneten sehr eindeutig interpretiert: Das Kopftuch könne zwar auch als religiöses Symbol verstanden werden, aus ihrer Sicht sei es in erster Linie aber ein politisches Symbol. Drei Debattenbeiträge aus Baden-Württemberg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz verdeutlichen dies:

„Im Ergebnis verbietet sich deshalb nach unserer Auffassung das Kopftuch nicht als religiöses Symbol, sondern als Eintreten für einen Gottesstaat, für ein menschenunwürdiges Schariarecht, für Fundamentalismus und eine untergeordnete Rolle der Frau“ (Abg. Dr. Reinhart (CDU), BW PIPr. 13/62: 4399).

„Entscheidend ist in dieser Debatte, wofür das Kopftuch steht. Es ist eben nicht nur ein religiöses Symbol, es ist vornehmlich ein politisches. Es steht sowohl für die Unterdrückung der Frau als auch für eine islamistische Weltanschauung. Beides ist mit den Werten in unserer Gesellschaft, ganz unabhängig von der Religionszugehörigkeit, schlicht unvereinbar“ (Abg. McAllister (CDU), NI PIPr. 15/23: 2424).

„Wenn wir den aktuellen politischen Stand beurteilen, kommen wir zum Ergebnis, dass es in diesem Haus sicherlich niemanden gibt, der der Meinung ist, dass das politische Symbol als Kopftuch in die Schule gehört“ (Abg. Baldauf (CDU), RP PIPr. 14/103: 6887).

Das Kopftuch, so die Rednerinnen und Redner der CDU, sei nicht Ausdruck der Zugehörigkeit zur Religion des Islams, sondern ostentatives Symbol des islamistischen Fundamentalismus. Die damit zum Ausdruck gebrachten Wertvorstellungen seien wiederum mit den Grundwerten der Verfassung nicht vereinbar. Die Rednerinnen und Redner folgten konsequent der Argumentation, dass die Religionen unterschiedlich gut mit der freiheitlichen Demokratie zu vereinbaren seien. Um dem Nachdruck zu verleihen, wurde das Tragen des Kopftuchs verbal mit Zwangsehen, Ehrenmorden und einem Abdriften in Parallelgesellschaften, ja letztlich mit der Einführung der Scharia in Verbindung gebracht (siehe auch HE PIPr. 16/30: 1898).

Die Unvereinbarkeit des – vermeintlich politischen – Symbols Kopftuch mit den Verfassungsgrundsätzen unterscheidet dieses gerade von anderen Symbolen wie etwa dem Kreuz. Zwar forderten die Rednerinnen und Redner der CDU meist nicht offen eine Ungleichbehandlung religiöser Symbole, dies war aber offenkundig die Zielsetzung, wie beispielhaft ein Zwischenruf in Hessen zeigt: Hier antwortete der CDU-Abgeordnete Hans-Jürgen Irmer auf die Feststellung des Grünen Tarek Al-Wazir, die Position der CDU sei „Kopftuch

nein, Kreuz ja“: „Völlig richtig, so gehört sich das auch!“ (HE PIPr. 16/30: 1902; siehe auch die aktuelle Stunde in HE PIPr. 16/17: 985 ff.). Zentrale Argumentationsfigur in den Beiträgen der Unionsparlamentarier war das „Abendland“ und seine Werte und Traditionen, die auch die Grundwerte der bundesdeutschen Verfassung darstellten und vom Christentum symbolisiert würden. Die Aufklärung sei gewissermaßen die logische Folge des Christentums (NW PIPr. 14/12: 1017). So repräsentiere das Kreuz das „Christentum als Quelle unserer Kultur, daraus erwachsen Menschenrechte, Demokratie, Gewaltenteilung“ (SL PIPr. 12/669: 3684). Für die CDU hat dieses christliche Privileg gerade angesichts der multikulturellen Entwicklung deklaratorische Bedeutung und dient auch dazu, sich des Wertefundaments der eigenen Gesellschaft zu vergewissern. Eine Ungleichbehandlung der Religionen wird dabei als verfassungskonform angesehen:

„Das Bundesverfassungsgericht hat [...] anerkannt, dass bei der Gestaltung einer Verhaltensregelung Schultradition und die konfessionelle Zusammensetzung und Verwurzelung der Bevölkerung berücksichtigt werden darf. Im christlich geprägten Deutschland kann es dabei keine aus der Verfassung abgeleitete Verpflichtung geben, alle Religionen gleich zu behandeln. Eine Privilegierung christlicher Bildungs- und Kulturwerte ist daher aus unserer Sicht zulässig“ (Abg. Henkel (CDU), BE PIPr. 15/62: 5198).

Integrationspolitisch steht hinter den Argumenten der Union die Vorstellung, dass es für den Zusammenhalt der Gesellschaft wesentlich sei, das eigene Wertefundament klar herauszustellen und deren religiöse Quelle – das Christentum – sichtbar zum Ausdruck zu bringen. Deshalb sei eine Bevorzugung des Christentums zu rechtfertigen. Zusätzlich avanciert ein Verbot des Kopftuchs geradezu zum Mittel der Integration muslimischer Mädchen, da deren Emanzipation nur durch die Schaffung eines „Freiraums“ ermöglicht würde (NW PIPr. 13/99: 9899). Eine Lehrerin mit Kopftuch wirke integrationshemmend, denn dadurch stelle sich der Staat auf die Seite bestimmter Auslegungen des Islams. Nicht die muslimische Religion würde also durch ein Kopftuchverbot ausgegrenzt, vielmehr sei das Kopftuch selbst das Symbol der Ausgrenzung. Überdies sei das Kopftuch unvereinbar mit dem Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau, wie ja die Aussagen türkischer Frauenrechtlerinnen und die Handhabung der Frage in der Türkei hinreichend belegten.<sup>23</sup>

Zusammenfassend lässt sich das politische Ziel der von der CDU/CSU eingebrachten Gesetze in aller Einfachheit wie folgt definieren: „Wir lassen alles, wie es war und wie es ist. Das Kopftuch bleibt verboten, und die christlichen Bezüge bleiben erhalten“ (McAllister, NI PIPr 15/23: 2426).<sup>24</sup> Kennzeichnend für die Position von CDU/CSU ist damit dreierlei: die Betonung der (vermeintlich) politisch-fundamentalistischen Dimension des

<sup>23</sup> Zur Bedeutung des Genderaspekts in der deutschen Kopftuchdebatte siehe Rostock/Berghahn 2008.

<sup>24</sup> Wie die Unionsparteien dieses Ziel trotz der Vorgaben aus Karlsruhe umzusetzen gedachten, hat der grüne Abgeordnete Boris Palmer im baden-württembergischen Landtag so formuliert: „Das von Ihnen vorgelegte Gesetz sagt in der Sprache des Sports sinngemäß: ‚Auf dem Schulhof ist das Ballspielen verboten‘. Aber dann kommt Satz 2: ‚Fußball ist kein Ballspiel‘“ (BW PIPr. 13/62: 4408).

Kopftuchs, die Verteidigung der „christlich-abendländischen“ Traditionen der bundesdeutschen Gesellschaft – und die weitgehende Missachtung des Gleichbehandlungsgebots der Religionen. CDU/CSU stehen damit programmatisch in der Kopftuchfrage dem oben diskutierten Exklusionsmodell am nächsten.

## FDP

Im Gegensatz zur klaren Position der CDU waren die Argumente der FDP-Fraktionen deutlich stärker von Koalitionsgegebenheiten und damit von parteipolitischen Überlegungen geprägt. Das Muster der Argumentationen folgte der parlamentarischen Rolle der jeweiligen Fraktion. Immer dann, wenn die FDP gemeinsam mit der CDU die Regierung bildete, stimmte sie den eingebrachten Gesetzentwürfen zu, die eine „Ausnahmebestimmung“ für christliche Symbole beinhalteten (BW, NI, NW). Befand sie sich hingegen in der Opposition oder mit der SPD in einer Regierung, dann lehnte sie entsprechende Anträge von CDU-Regierungen oder CDU-Fraktionen besonders wegen dieser Ungleichbehandlung ab (HE, SH, RP). Darüber hinaus lehnten die FDP-Fraktionen in Schleswig-Holstein und in Rheinland-Pfalz generell ein Verbot zu Gunsten der bestehenden Dienstrechtsregelungen ab.

Die Argumente der Rednerinnen und Redner, die aus der Opposition heraus gegen entsprechende Gesetze sprachen, lassen erkennen, dass die Liberalen durchaus ein laizistisches Staats-Religions-Modell bevorzugen würden. So lehnte die Berliner FDP das dortige Gesetz nur wegen der ihrer Meinung nach schlechten Ausführungsbestimmungen ab und in der Debatte in Hessen wurde „bedauert“ (HE PIPr. 16/45: 3005), dass Deutschland nicht dem französischen Modell folge. In den drei Fällen, in denen sie mit der Union zusammen regierte, wurde hingegen deutlich betont, dass Laizismus nicht das Ziel der FDP sei (z. B. BW PIPr. 13/62: 4397).

Instruktiv für diese zwiespältige Haltung der FDP ist das Verfahren in Nordrhein-Westfalen, denn hier gab es gleich zwei Anläufe seitens der CDU für ein Kopftuchverbots-gesetz. In der 13. Legislaturperiode brachte die oppositionelle CDU-Fraktion einen Gesetzentwurf in den Landtag ein (Drs. 13/4564), mit dem einerseits solche Symbole verboten werden sollten, die sich gegen Verfassungswerte richteten, andererseits die Darstellung „christlich-abendländischer“ Werte zulässig bleiben sollte. Die damals ebenfalls oppositionelle FDP war zwar auch für ein Kopftuchverbot – unter anderem, weil das Kopftuch auch als Symbol einer fundamentalistischen Ausrichtung der islamischen Religion gesehen werden könne –, sie lehnte den CDU-Entwurf aber mit deutlichen Worten ab. Die Gegenargumente bezogen sich alle auf die Privilegierung des Christentums. In den Worten des FDP-Abgeordneten Ralf Witzel:

„Deshalb, liebe Kolleginnen und Kollegen auch von der Christlich Demokratischen Union, sage ich Ihnen: Ihr Entwurf ist in der jetzigen Form nicht tragfähig. Es gibt für uns als FDP-Landtagsfraktion nicht Weltreligionen erster und zweiter Ordnung. [...] Auf Deutsch übersetzt heißt das [was die gesetzliche Neuregelung vorsieht; Anmerkung der Verfasser]: Der Staat ist religiös zurückhaltend, es sei denn, er bekennt sich zum Christentum. Das kann sicherlich nicht die Botschaft einer gesetzlichen Regelung sein“ (NW PIPr. 13/103: 10283).

Nach der Landtagswahl vom 22.05.2005 änderte sich die Position der FDP. CDU und FDP bildeten eine Regierungskoalition und die neue Landesregierung brachte erneut eine Änderung des Schulgesetzes in den Landtag ein. Der zu ändernde § 57 des Schulgesetzes war (fast) wortgleich mit dem oben genannten oppositionellen CDU-Antrag. Diesmal stimmte die FDP ihm zu. In den Plenarbeiträgen des FDP-Abgeordneten Gerhard Papke wurde das Kopftuch nun sehr drastisch als Symbol des politischen Islamismus gewertet und in Bezug zu Scharia und Parallelgesellschaft gesetzt (z. B. NW PIPr. 14/31: 3347). In der Ausnahmeformulierung zugunsten christlicher Symbole wurde nun keine unzulässige Ungleichbehandlung der Religionen mehr gesehen, da es sich hierbei ja um eine Kulturtradition handele, die sich im Grundgesetz und in der Landesverfassung wiederfinde.<sup>25</sup>

Diese ambivalente Positionierung lässt sich für die gesamte FDP konstatieren. Während manche Vertreter der Partei religiöse Pluralität auch unter dem Gesichtspunkt der Integration in den öffentlichen Institutionen zulassen und nur über das Dienstrecht in Einzelfällen eingreifen wollen, argumentieren andere, dass gerade auf Grund der gesellschaftlichen Heterogenität der öffentliche Bereich vollends von religiösen Bekundungen frei bleiben sollte. Inwieweit dies dann für alle Religionen gleichermaßen gelten soll, ist offenkundig abhängig von der jeweiligen Regierungsbeteiligung. Im Grunde vertreten die Liberalen damit alle drei religionspolitischen Paradigmen: Spielen koalitionspolitische Erwägungen keine Rolle, sprechen sie sich entweder für strikte oder offene Neutralität aus. Kommen solche Erwägungen allerdings ins Spiel, werden diese Positionen zugunsten des Ausnahmefalles des Koalitionspartners geopfert.

## Die Grünen

Anders als die FDP vertrat die Partei der Grünen eine über die Landesfraktionen hinweg recht kohärente Position: Alle Landtagsfraktionen lehnten die eingebrachten Kopftuchverbotsgesetze ab. Abgesehen von Berlin (siehe unten) wurde dies mit Argumenten begrün-

---

25 Die Rednerinnen und Redner der oppositionellen Sozialdemokraten und Grünen unterstellten der FDP, über den Umweg zu erwartender Gerichtsentscheidungen zu einer Verbannung aller religiösen Symbole aus den Schulen kommen zu wollen (z. B. NW PIPr. 14/31: 3350). FDP-Landeschef Papke bezog sich in der Debatte auch nur auf die von Glaubensinhalten losgelösten Werte, ohne auf das Ansinnen des Koalitionspartners einzugehen, auch die damit verbundenen christlichen Symbole zuzulassen.



det, die sich erstens auf Integrationsfragen, zweitens auf die Ungleichbehandlung der Religionen und drittens auf die Diskriminierung muslimischer Frauen bezogen:

1. In ihrer Mehrzahl sprachen sich die Grünen gegen eine strikte Trennung von Religion und Staat aus, also gegen eine Einschränkung der offenen Neutralität. Die Zulassung religiöser Symbole in der Schule sei notwendig, weil auch dort die Heterogenität der Gesellschaft abgebildet werden müsse (SH PIPr. 15/130: 10132). Die vorgeschlagenen Gesetze seien hingegen geeignet, die betroffene Gruppe auszugrenzen und gerade jene Parallelgesellschaft zu schaffen, die eigentlich verhindert werden soll. Die einzige grüne Landtagsfraktion, die von dieser Argumentation abwich, war die Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin. In der ersten Plenardebatte bekundete sie eine generelle Zustimmung zum vorgelegten, strikt neutralen Gesetzentwurf, den sie in der zweiten Lesung nur wegen Unklarheiten in der konkreten Formulierung ablehnte (BE PIPr. 15/62: 5200 f.).
2. Die in der Mehrzahl der Gesetze intendierte Zulassung christlicher Symbole wurde von den Grünen nicht nur wegen eines möglichen Verfassungsverstoßes abgelehnt, sondern auch wegen ihrer Wirkung auf die Integration:

„Das Schlimme ist, dass Sie [die CDU; Anmerkung der Verfasser] das an einem Punkt tun, wo Sie der Integration und der Lösung der Probleme in diesem Land einen Bären dienst erweisen. Im Gegenteil, Sie stärken mit solchem Vorgehen die Fundamentalisten. Ich sage Ihnen, warum: weil die Fundamentalisten, die es gibt, auf genau die Ungleichheit verweisen werden, dass nämlich die Symbole der einen Religion erlaubt und die der anderen verboten sind, und sagen werden: Seht ihr, wir sind die Opfer. Genau so etwas brauchen Fundamentalisten für ihre Rattenfängerei“ (Abg. Al-Wazir, GRÜNE, HE PIPr. 16/49: 3326).

Gerade diese Ungleichbehandlung und Zurückweisung, so die grünen Abgeordneten, führe zu einer Abschottung der muslimischen Minderheit und verstärke die entsprechenden Abgrenzungsprozesse noch. Auch strikte Neutralität ist nach Meinung der Grünen der Integration religiöser Minderheiten nicht dienlich.

3. Zusätzlich wurde in einem „Anti-Kopftuch-Gesetz“ ein Diskriminierungstatbestand gegenüber Frauen gesehen, da nur diese – und nicht muslimische Männer – betroffen seien. Was in den Redebeiträgen der grünen Abgeordneten hingegen überraschend selten vorkam, sind jene Einwände, die gerade von feministischer Seite gegen das Kopftuch ins Feld geführt werden. Die in anderen Fraktionen überwiegende (CDU) oder zumindest teilweise geteilte (SPD, FDP) Deutung des Kopftuchs als Symbol der Frauenunterdrückung durch patriarchale Strukturen wurde von grüner Seite in den Landtagen so gut wie nie thematisiert. Wenn es angesprochen wurde (BY PIPr. 15/27: 1817), wurde in einem Verbot eine kontraproduktive Strategie gesehen, da dadurch gerade die Personen betroffen seien, die als Beispiele für Emanzipation und Überwindung dieser gesellschaftlichen Strukturen stehen könnten.

Von allen Parteien traten die grünen Landtagsfraktionen – gerade auch mit integrationspolitischen Argumenten – am deutlichsten für eine Beibehaltung des deutschen Konzepts der offenen Neutralität und damit für die Anerkennung aller Religionen ein. Einzig die grüne Landtagsfraktion von Berlin vertrat eine striktere Position und damit ein säkulares Modell. Dass dies auch den Verbindungen mit eher säkular orientierten Teilen der türkischstämmigen Community der Stadt geschuldet ist, darf vermutet werden, muss aber letztlich offen bleiben.

## SPD

Als extrem uneinheitlich stellt sich schließlich das Argumentationsverhalten der SPD-Fraktionen dar; so vielschichtig wie das Abstimmungsverhalten selbst sind auch die vorgebrachten Argumente. Das Agieren der SPD lässt sich in vier Gruppen einteilen:

1. Regierungen mit SPD-Beteiligungen bringen ein Neutralitätsgesetz ein (BE, HB).
2. Die SPD-Opposition stimmt einem Kopftuchverbot nach Regierungsantrag zu (BW, SL).
3. Regierungen mit SPD-Beteiligungen legen keinen eigenen Entwurf vor oder lehnen einen Antrag der Opposition für ein Kopftuchverbot ab (RP, SH).
4. Die SPD-Opposition lehnt den Regierungsantrag für ein Kopftuchverbot ab (BY, HE, NI<sup>26</sup>, NRW).

Besonders die integrationspolitischen Argumente unterschieden sich auf SPD-Seite deutlich. Vertreter der ersten beiden Varianten sahen es als für die Integration förderlich an, das Kopftuch zu verbieten. Gerade innerhalb der ersten Gruppe (BE, HB) wurde die integrationspolitische Zielsetzung eines neutral formulierten Gesetzes hervorgehoben: Angesichts der religiösen Heterogenität müssten alle Bekenntnisse im öffentlichen Raum gleich behandelt werden. Vor allem in den Debatten in Berlin und Bremen wurde von SPD-Seite darauf verwiesen, dass es für die Integration von Bedeutung sei, dass die muslimische Bevölkerung nicht das Gefühl bekomme, für sie gelte ein Extra-Recht. So betonte der SPD-Redner in der Bremer Bürgerschaft die Notwendigkeit, *alle* religiösen Symbole in der Praxis auf den Prüfstand zu stellen (HB PIPr. 16/43: 2693).

Die Argumente der oppositionellen Sozialdemokraten in Baden-Württemberg und im Saarland entsprachen hingegen weitgehend der Position der CDU-Fraktionen in diesen Ländern. Die Deutung des Kopftuchs als politisches Symbol des frauenfeindlichen Islamismus wurde von diesen SPD-Landtagsfraktionen geteilt und ein Verbot als integrations-

---

26 Siehe Anmerkung 18.

politisch geboten angesehen, um einer Parallelgesellschaft vorzubeugen. Zwar vertraten die SPD-Abgeordneten in beiden Ländern die Auffassung, dass die christlich-abendländischen Werte weiterhin erkennbar bleiben sollten und die Religionen nicht gleich zu bewerten seien. Unentschieden waren sie aber offenkundig darin, ob – wie von der CDU postuliert – mit den christlichen *Werten* auch christliche *Symbole* und deren Bekundung zulässig bleiben:

„Die Frage ist: Ist das Tragen der Nonnentracht im Unterricht nach diesem Gesetzentwurf zulässig oder nicht zulässig? Darauf wird es verschiedene Antworten geben. Ich persönlich bin mit drei der vier angehörten Verfassungsexperten der Meinung, nach diesem Gesetzentwurf ist es nicht zulässig. Wenn Sie den Satz 1 zugrunde legen und davon ausgehen, dass das Tragen des Nonnenhabits eine christliche religiöse Bekundung ist, würde nach meiner Interpretation die Neutralität des Staates gefährdet und der Eindruck erweckt, der Staat lasse dies hier zu und identifiziere sich insoweit damit. Infolgedessen ist das Tragen der Nonnentracht nach meiner Interpretation nicht zulässig. Aber diese Frage ist im Gesetzentwurf nicht *expressis verbis* geregelt. Sie wird schließlich der Auslegung zugänglich sein“ (Abg. Birzele (SPD), BW PlPr. 13/67: 4715).

Dort, wo die SPD-geführten Regierungen einen entsprechenden Antrag der oppositionellen Christdemokraten ablehnten und für eine Einzelfallregelung über das Beamtenrecht plädierten (SH, RP), traten die integrationspolitischen Argumente am stärksten hervor. Gerade hier wurde im Falle eines Verbots des Kopftuchs vor der Gefahr des Rückzugs in eine abgeschottete Parallelwelt gewarnt und die Anerkennung des Kopftuchs als Integrationsmöglichkeit für sich emanzipierende Frauen gesehen. Eine Ungleichbehandlung der Religionen sei diesbezüglich kontraproduktiv.

Für die SPD-Fraktionen in Bayern, Hessen und (ab 2005) in NRW war die Frage der Gleichbehandlung der Religionen zentraler Grund ihrer ablehnenden Haltung. Sie teilten die Befürchtung, dass durch eine intendierte Bevorzugung des Christentums entweder die Abschottungstendenzen der muslimischen Bevölkerung gestärkt würden und/oder es über anschließende Gerichtsentscheidungen zu einer Verbannung aller religiösen Symbole aus dem Schulbereich kommen könnte.

Entsprechend ihrer Programmatik lehnten die SPD-Fraktionen in ihrer Mehrheit die Anträge der konservativen Konkurrentin CDU ab – und dies zum Teil mit drastischer Wortwahl in den Debatten. Ausnahmen hiervon stellten nur die Fraktionen in Baden-Württemberg und im Saarland dar. In beiden Ländern konnten sich die handelnden Akteure noch nicht an Auslegungen durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit orientieren, da noch keine entsprechenden Urteile vorlagen. Im Saarland kam hinzu, dass es weder im kurzfristigen noch langfristigen Interesse der Partei lag, ihre überwiegend katholische Wählerschaft durch eine laizistische Politik zu verunsichern (vgl. Blumenthal 2009: 163).

Inhaltlich spannen sich die Positionen der Sozialdemokraten also über das gesamte Spektrum von strikter Neutralität über Ausnahmeregelungen bis zu Toleranz gegenüber

allen religiösen Symbolen. Gemeinsam ist den Fraktionen aber eine zumindest implizite Ablehnung der Ungleichbehandlung der Religionen.

### Erklärungsfaktoren und parteipolitische Leitbilder

Sowohl das Zustandekommen als auch der konkrete Inhalt der Kopftuch-Gesetze lassen sich auf zwei Erklärungsfaktoren zurückführen: (1) die integrations- und religionspolitischen Positionen der Parteien und (2) den sich daraus ergebenden Parteienwettbewerb. So war es der erklärte politische Wille der CDU, ein Verbot des Kopftuchs bei gleichzeitiger Zulassung christlicher Symbole zu erreichen. Ein aus ihrer Sicht der Verfassung widersprechendes politisches Symbol sollte im öffentlichen Dienst verboten werden. Diese politische Konnotation des Kopftuchs war für die Argumentation der Unionsparteien zentral, denn nur dadurch konnten andere – rein religiöse – Symbole weiterhin zugelassen bleiben. Die deklaratorische Nennung der abendländischen Werte und Traditionen erfüllte erkennbar auch den Zweck, Elemente einer gesellschaftlichen Leitkultur zu benennen und zumindest für den Bereich der Schule in Gesetzesform zu gießen. Besonders dieser politisch gewollten Ungleichbehandlung widersprachen die anderen Parteien entweder völlig (Grüne) oder teilweise (SPD, FDP). CDU-geführte Landesregierungen strebten nach einer Ausnahmeregelung für christliche Symbole und Bekundungen in den Kopftuchverbotsgesetzen. SPD-geführte Landesregierungen zielten hingegen auf eine Gleichbehandlung aller Religionen – entweder in Form einer Beibehaltung der bestehenden Dienstrechtsregelung oder in Form eines an strikterer Neutralität orientierten Gesetzes. Im Fall der FDP wurde die ideologische Position immer dann zweitrangig, wenn sie mit der CDU eine Landesregierung bildete. Die Grünen wiederum, die im Untersuchungszeitraum nur an der schleswig-holsteinischen Landesregierung beteiligt waren, zeigten sich programmatisch kohärent und lehnten konsequenterweise in allen Landtagen die Einführung eines Kopftuchverbotsgesetzes ab.

Abgesehen von der FDP ergab sich das Abstimmungsverhalten der Parteien aus ihren unterschiedlichen religionspolitischen Leitbildern. Je nach Mehrheitsverhältnissen im jeweiligen Landesparlament wurde die durch das Verfassungsgericht eröffnete Möglichkeit zur Neuaushandlung des Staat-Religions-Verhältnisses genutzt, um dem eigenen Leitbild näher zu kommen.

Besonders die CDU-Fraktionen wollten das bestehende, wohlwollend-pluralistische Modell der Beziehungen zwischen Staat und Religion nicht auf den – von ihnen als *politisch* verstandenen – Islam ausdehnen und hatten die Absicht, das Modell exklusiver zu gestalten. Ein Ausnahmerecht für das Christentum sollte garantieren, dass nur bestimmte

Religionen im staatlich-öffentlichen Raum Ausdruck finden. Im Gegensatz zur mittlerweile liberalisierten Staatsbürgerschaftspolitik sollte zumindest auf kultureller Ebene eine Schließung der deutschen Gesellschaft gewährleistet werden (vgl. Liedhegener 2005: 1197; Henkes 2008: 133).

Fast geschlossen (mit Ausnahme Berlins) traten die grünen Fraktionen diesem Ansinnen entgegen und favorisierten das ursprüngliche religionspolitische Leitbild des pluralistischen Modells, welches – auch aus integrationspolitischen Gründen – für alle Religionen gleichermaßen gelten sollte.

Sowohl in der SPD als auch in der FDP war das programmatische Modell einer strikten Trennung von Staat und Religion deutlich stärker vertreten. Programmatischer Ausgangspunkt der SPD war – abgesehen von den Fraktionen in Baden-Württemberg und dem Saarland – die erforderliche Gleichbehandlung aller Religionen. Die dies gewährleistenden Leitbilder der strikten Neutralität wie der offenen Neutralität wurden von SPD-Fraktionen und -Regierungen vertreten. In den Ländern, in denen die FDP nicht in Koalitionen mit der CDU eingebunden war – also entweder Oppositionspartei war oder mit der SPD regierte – vertrat sie eine sehr ähnliche Position wie die SPD.

Trotz der zum Teil widersprüchlichen Position der SPD lässt sich konstatieren, dass der zentrale Erklärungsfaktor für den unterschiedlichen Umgang mit der Kopftuchfrage letztlich in den politischen Programmatiken der Parteien und den kontingenten Mehrheitsverhältnissen in den Bundesländern zu finden ist. Lediglich die abweichende Haltung der SPD-Landtagsfraktionen in Baden-Württemberg und dem Saarland fällt aus diesem Erklärungsmuster heraus. Immer dann, wenn die CDU im Westen (mit Ausnahme Hamburgs) eine Koalition dominierte, kam es zu einem Kopftuchverbot bei gleichzeitig intendierter Besserstellung christlicher Symbole; war die SPD an der Regierung beteiligt, kam es entweder zu keiner gesetzlichen Regelung oder zu einer strikt religiös neutralen.

Die unterschiedlichen religionspolitischen Integrationsvorstellungen der Parteien haben dazu geführt, dass die Bundesrepublik heute von einer dreigeteilten Gesetzeslandschaft in der Kopftuchfrage gekennzeichnet ist. Die unionsregierten Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland haben sich entsprechend ihrer religions- und integrationspolitischen Vorstellungen dafür entschieden, ein exklusiv christliches Modell zu etablieren, das – zumindest der Intention der jeweiligen Gesetze nach – christliche Bekundungen durch Lehrerinnen und Lehrer weiterhin zulassen soll. Das rot-rot regierte Berlin ging den entgegengesetzten Weg und verabschiedete eine strikte Neutralitätsregelung, die alle religiösen Bekundungen von Lehrerinnen gleichermaßen verbot. Auch Bremen folgte zumindest formal diesem Weg. Alle anderen Länder blieben der offenen Neutralität verhaftet, da sie kein spezielles Gesetz verabschiedeten und religiöse Symbole im Schuldienst grundsätzlich zuließen.

Aufgrund des unterschiedlichen gesetzgeberischen Umgangs mit der Kopftuchfrage und der in den Gesetzgebungsverfahren offen bzw. zwischen den Parteien strittig gebliebenen Fragen war abzusehen, dass nach der ersten Runde des „Falls Ludin“ und der zweiten Runde der gesetzlichen Neuregelung durch die Landesparlamente noch eine dritte Runde zur konkreten Bestimmung des neuen Verhältnisses von Religion und Staat folgen würde – erneut durch die Gerichte.

#### *4.3 Der Kopftuchstreit in der dritten Runde: Von offener Neutralität zu (nicht intendiertem) Laizismus*

##### Ludin reloaded

Der erste Härtefall ereilte die neu erlassenen Gesetze der Bundesländer in Form des vom Bundesverfassungsgericht an das Bundesverwaltungsgericht zurückverwiesenen „Falls Ludin“. Da das Bundesverfassungsgerichtsurteil Gesetzgeber, Gerichte und Fachöffentlichkeit zumindest zum Teil darüber im Unklaren gelassen hatte, wie eine verfassungskonforme gesetzliche Regelung genau auszusehen hatte, wurde das Urteil mit entsprechender Spannung erwartet. Am 24.06.2004 entschied der 2. Senat des Bundesverwaltungsgerichts, dass „auf der Grundlage des 2004 geänderten baden-württembergischen Schulgesetzes [...] die Einstellung als Lehrerin an Grund- und Hauptschulen abgelehnt werden [darf], wenn die Bewerberin nicht bereit ist, im Unterricht auf das Tragen eines ‚islamischen Kopftuches‘ zu verzichten“ (Urteil des BVerwG vom 24.06.2004, AZ.: 2 C 45/03, Leitsatz).

Im Einzelnen entschied das Gericht, dass das Tragen eines Kopftuches aus religiösen Gründen gegen das Verbot verstößt, in der Schule Bekundungen abzugeben, die geeignet sind, das Neutralitätsgebot oder den Schulfrieden zu gefährden (so die Formulierung im baden-württembergischen Schulgesetz). Dabei komme es nicht auf die Botschaft an, die die Trägerin tatsächlich mit dem Tragen des Kopftuches vermitteln wolle, entscheidend sei vielmehr der Empfängerhorizont, insbesondere die Sicht der Schüler und Eltern. Hier dürfe nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts der Gesetzgeber bereits abstrakten Gefahren vorbeugen, ohne dass schon konkrete Gefahren aufgetreten sein müssten (ebd.: Rdnr. 20 ff.). Eine individuelle Motivprüfung müsse der Landesgesetzgeber nicht vorsehen. Zudem sahen die Leipziger Richterinnen und Richter den Grundsatz praktischer Konkordanz gewahrt; dass die positive Religionsfreiheit der Lehrerin in der Schule gänzlich hinter die konkurrierenden Grundrechte zurücktreten müsse, liege „noch im Rahmen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers“ (ebd.: Rdnr. 30). Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte

damit prinzipiell die gesetzgeberische Linie des Landes Baden-Württemberg und ließ ein Verbot des Kopftuches auf Basis dieses Gesetzes eindeutig zu.

Ebenso eindeutig betonte das Gericht allerdings, dass eine unterschiedliche Behandlung verschiedener Bekenntnisse nicht mit der Verfassung und den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts vereinbar ist. Weder komme eine solche Ungleichbehandlung für bestimmte Regionen eines Landes in Betracht (die der Prozessvertreter des Landes Baden-Württemberg, der heutige Bundesverfassungsrichter Ferdinand Kirchhof, während der Verhandlung in Erwägung gezogen hatte) noch hinsichtlich der Auslegung des Gesetzes und seiner Umsetzung in der Praxis. Die im baden-württembergischen Gesetzestext erwähnte „Darstellung christlicher und abendländischer Bildungs- und Kulturwerte“ muss laut Bundesverwaltungsgericht dahingehend verfassungskonform ausgelegt werden, dass mit ihr keine unzulässige Bevorzugung der christlichen Konfession verbunden ist. Im Einzelnen führte das Gericht hierzu aus: „Begründet der Gesetzgeber Dienstpflichten, die in die Glaubensfreiheit von Amtsinhabern und Bewerbern um öffentliche Ämter eingreifen [...], so ist das Gebot strikter Gleichbehandlung der verschiedenen Glaubensrichtungen sowohl in der Begründung als auch in der Praxis der Durchsetzung solcher Dienstpflichten zu beachten“ (ebd.: Rdnr. 35). Der Begriff des „Christlichen“, so das Gericht, bezeichne eine von Glaubensinhalten losgelöste Wertewelt, die – unabhängig von ihrer (möglichen) religiösen Fundierung – auch dem Grundgesetz zugrunde liege. Das Bundesverwaltungsgericht sah es ausdrücklich nicht als seine Aufgabe an, zu entscheiden, ob im Tragen eines Kopftuches auch ein Verhalten gesehen werden könnte, das gegen die Menschenwürde, die Gleichberechtigung, die Freiheitsrechte oder die freiheitlich-demokratische Grundordnung verstößt.

Das Kopftuch aus dem Unterricht zu verbannen, christliche Symbole aber weiter zuzulassen, ist nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts also nicht zulässig. Der Versuch, „christliche und jüdische Symbole, wie Kreuz, Nonnenhabit und Kippa, bei Herabstufung zur Darstellung von Kulturwerten von dem Verbot auszunehmen“ (Böckenförde 2004: 1182), ist gescheitert, weil das Bundesverwaltungsgericht „diese Intention und Zielrichtung des Gesetzgebers im Wege einer verfassungskonformen Reduktion [...] ins Leere laufen“ ließ (ebd.: 1183). Das Erfordernis strikter Gleichbehandlung aller religiösen Bekenntnisse einerseits und die vom Gericht getroffene Unterscheidung zwischen der *Darstellung* christlicher Symbole im Sinne der Anerkennung prägender Kulturfaktoren (die zulässig bleibt) und der individuellen *Bekundung* durch einen Lehrer (die nicht zulässig ist) andererseits führt im Ergebnis dazu, dass die im Gesetz gewollte Vorzugsbehandlung christlicher Werte folgenlos bleibt. Doch damit nicht genug: Nicht nur untersagt das Urteil eine Vorzugsbehandlung christlicher Symbole, es verlangt indirekt bei Verbot des Kopftuches ebenso ein Verbot von Nonnenhabit und jüdischer Kippa in der Schule. Andernfalls,

so zumindest Ernst-Wolfgang Böckenförde, läge eine gleichheitswidrige Diskriminierung vor, die ein Vorgehen allein gegen die Kopftuchträgerin rechtswidrig machte (vgl. ebd.; hierzu mehr weiter unten).

## Die weiteren Urteile im Überblick

Dass dieser Trend zur „Laizisierung“ der deutschen Rechtsordnung kein Einzelphänomen ist, das sich lediglich im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts manifestiert, sondern als genereller Trend sichtbar wird, zeigt der Blick auf die übrigen nach 2003 ergangenen Urteile zum Kopftuchstreit. Seit dem endgültigen Urteil im Fall Ludin sind in 13 Verfahren insgesamt 22 weitere Urteile<sup>27</sup> ergangen, die sich mit der Frage des Kopftuches im öffentlichen Dienst auseinandergesetzt haben (vgl. Tabelle 4).

Die Urteile haben zum Teil unterschiedliche Sachverhalte zum Gegenstand. Zwei Verfahren (mit insgesamt sieben Urteilen) befassen sich mit der Frage, ob das Kopftuchverbot der Länder auch für Lehramtsbewerberinnen im Vorbereitungsdienst gilt, zwei Verfahren (mit drei vorliegenden und einem ausstehenden Urteil) drehen sich um die Frage, ob auch eine Baskenmütze unter das Kopftuchverbot fällt und bei zwei weiteren Fällen handelt es sich um direkte Normenkontrollklagen gegen die einschlägigen Landesgesetze (Klagen gegen das bayerische Erziehungsgesetz sowie gegen das hessische Schul- und Beamten-gesetz). Die übrigen Verfahren und Urteile betreffen Lehrerinnen und andere Pädagoginnen, die bereits länger im Schuldienst tätig sind, nach den gesetzlichen Neuregelungen aber zum Verzicht auf das Kopftuch aufgefordert worden sind.

Betrachtet man nur die *fachgerichtlichen* Klagen, fällt auf, dass die meisten Klagen im Bundesland Nordrhein-Westfalen erhoben wurden (8 Ausgangsverfahren). Aus Bayern, Bremen und Baden-Württemberg ist lediglich je eine Klage aktenkundig geworden. In jenen Ländern, die keine gesetzlichen Grundlagen erlassen haben, sind bislang ebenso wenig Klagen erhoben (bzw. bereits entschieden) worden wie in den Ländern Niedersachsen, Berlin, Hessen oder dem Saarland.

Hinsichtlich des Erfolgs der jeweiligen Klagen kann festgestellt werden, dass von den 22 nach dem Jahr 2004 entschiedenen Klagen fünf erfolgreich und 17 nicht erfolgreich gewesen sind. In fünf Fällen hat ein Gericht also im Entscheidungsergebnis für eine Zulassung des Kopftuches im Unterricht votiert, in den übrigen Fällen haben die Gerichte es unter-sagt. Vier der fünf erfolgreichen Klagen betraf die Frage der Zulassung zum Vorberei-

---

27 Inklusive einstweiliger Anordnungen; zwei Urteile des Bundesarbeitsgerichts stehen derzeit noch aus.



tungsdienst, eine Klage hatte Erfolg, weil das Gericht eine einseitige Praxisanwendung zugunsten christlicher Lehrer für gegeben ansah.

*Tabelle 4:* Verfahren zur Kopftuchfrage vor deutschen Gerichten nach dem Jahr 2004<sup>28</sup>

Entscheidungsdatum	Gericht	Fallart			Entscheidungsausgang
		Eingestellte Lehrkraft	Vorbereitungsdienst	Normenkontrollklage	
19.05.2005	VG Bremen I		X		Pro
26.08.2005	OVG Bremen I		X		Contra
18.10.2005	VG Augsburg		X		Pro
22.02.2006	BVerfG-Kammer		X		Contra
21.06.2006	VG Bremen II		X		Pro
07.07.2006	VG Stuttgart	X			Pro
15.01.2007	BayVGH			X	Contra
21.02.2007	OVG Bremen II		X		Contra
07.03.2007	ArbG Herne	X			Contra
05.06.2007	VG Düsseldorf I	X			Contra
29.06.2007	ArbG Düsseldorf	X			Contra
14.08.2007	VG Düsseldorf II	X			Contra
09.11.2007	VG Aachen	X			Contra
10.12.2007	HessStGH			X	Contra
27.02.2008	VG Gelsenkirchen	X			Contra
14.03.2008	VerwGH BaWü	X			Contra
10.04.2008	LArbG Düsseldorf	X			Contra
26.06.2008	BVerwG		X		Pro
29.07.2008	ArbG Wuppertal	X			Contra
16.10.2008	LArbG Hamm	X			Contra
22.10.2008	VG Köln	X			Contra
16.12.2008	BVerwG	X			Contra
Entschg. offen	BArbG	X			offen
Entschg. offen	BArbG	X			offen

*Anmerkung:* Die schattierten Zellen stellen jeweils die erstinstanzlichen Urteile dar.

*Quelle:* Eigene Darstellung.

<sup>28</sup> Die Tabelle listet alle ergangenen *Urteile* (inklusive einstweilige Anordnungen) auf, nicht die einzelnen Rechtsfälle (in denen zum Teil mehrere Urteile unterschiedlicher Instanzen ergangen sind).

Zwar haben die Urteile unterschiedliche Sachverhalte zum Gegenstand, die Argumentationsmuster der Klägerinnen, der Beklagten (meist Schulbehörden, Bezirksregierungen oder Länder) sowie der Gerichte ähneln sich aber so weit, dass die Argumente zusammenhängend diskutiert werden können.

## Klägerinnen und ihre Argumente

Die Gruppe der Klägerinnen ist vergleichsweise heterogen. Unter ihnen befinden sich sowohl solche Frauen, die bislang noch nicht im Schuldienst eingesetzt waren und eine Aufnahme in den Vorbereitungsdienst anstreben, als auch solche, die schon seit vielen Jahren (und zum Teil Jahrzehnten) im Schuldienst tätig sind. Während es sich bei der ersten Gruppe vornehmlich um Kinder hier lebender Migranten mit deutscher Staatsangehörigkeit handelt, finden sich in der zweiten Gruppe vor allem Frauen, die aus unterschiedlichen Gründen zum Islam konvertiert sind und häufig einen christlichen Sozialisationshintergrund mitbringen. Zu diesen gehört beispielsweise eine 61-jährige, seit vielen Jahren verbeamtete Grundschulpädagogin, die bereits seit Beginn der 1970er Jahre mit Kopftuch unterrichtete. Eine andere, zum Islam konvertierte Lehrerin trägt das Kopftuch seit Mitte der 1990er Jahre. Eine Klägerin ist Sozialpädagogin an einer Schule, unterrichtet also nicht. Eine andere unterrichtet ausschließlich muslimische Schülerinnen und Schüler im türkischsprachigen Unterricht.

Bezüglich der Bedeutung, welche die Klägerinnen dem Kopftuch selbst beimessen, lassen sie sich in zwei Kategorien einteilen. Während die eine Gruppe darauf verweist, dass das Kopftuch ein ausdrücklich individuell-religiöses Symbol sei, dessen Tragen durch die Religionsfreiheit geschützt sei, argumentiert die andere Gruppe, dass das Tuch lediglich ein Bekleidungsstück darstelle, das nicht als religiöses Symbol verstanden werden könne oder zumindest nicht müsse. Insbesondere, wenn es in der „Grace-Kelly-“ oder anderen „modischen Varianten“ getragen werde, habe es keine religiöse Signalwirkung und könne daher aus Sicht des objektiven Empfängerhorizontes auch nicht als religiöses Symbol verstanden werden. Damit seien weder die Neutralitätsgesetze noch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts auf ihre Fälle anwendbar. In zwei Fällen (ArbG Düsseldorf und VG Köln) ersetzten eine betroffene Sozialpädagogin und eine Lehrerin nach Aufforderung der Schulbehörde das Kopftuch durch eine Baskenmütze, um dem Kopfbedeckungsverbot zu entgehen.

Einig sind sich alle Klägerinnen hingegen darin, dass das Kopftuch in ihren konkreten Fällen bislang keinerlei Probleme im Schulalltag verursacht habe. Weder habe es Konflikte mit Eltern oder Schülern gegeben noch seien in der Vergangenheit Vorwürfe dahingehend

erhoben worden, dass das Kopftuch Ausdruck der Unterdrückung der Frau sei oder gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung verstoße. Es stehe im Gegenteil sogar fest, dass das Kopftuch in den konkreten Fällen nicht negativ auf Kinder oder Eltern einwirke, sondern mitunter sogar integrative Wirkung entfalte und Konflikte in der Schule gerade vermeiden helfe.

Manche der Klägerinnen rügen eine Unvereinbarkeit der jeweiligen Schulgesetze mit höherrangigem Recht (Grundgesetz, Europäische Menschenrechtskonvention) und sehen vor allem ihre Gleichheitsrechte durch eine gleichheitswidrige Verwaltungspraxis verletzt. Insbesondere die Klägerinnen in NRW und Baden-Württemberg monieren, dass Nonnen im Nonnenhabit im Schulunterricht zugelassen werden, sie als Kopftuchträgerinnen aber nicht. Darin erkennen sie eine gleichheitswidrige Diskriminierung und ein gleichheitswidriges Vollzugsdefizit der Anwendungspraxis. Zudem verstoße das faktische Kopftuchverbot, so die Klägerinnen, gegen das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG).

Uneinig sind sich die Klägerinnen also vor allem in der Frage, mit welcher Bedeutung das Kopftuch tatsächlich aufgeladen ist (wobei das Argument, das Kopftuch sei lediglich ein modisches Kleidungsstück, vor allem prozessstrategisch motiviert zu sein scheint). Einig hingegen sind sie sich in der Auffassung, dass von *ihrem* Kopftuch keine konkreten Gefahren für Neutralität und Schulfrieden und erst recht keine Haltung gegen die Grundsätze des Grundgesetzes ausgehe.

## Die Argumente der Beklagten

Beklagte in den Verfahren sind in der Regel Bezirksregierungen oder Oberschulbehörden. Auch auf dieser Seite ähneln sich die Argumente auffällig. Zunächst argumentieren fast alle Schulbehörden, dass das Tragen eines Kopftuches bereits abstrakt gegen die Neutralitätspflicht in der Schule verstoße. Die zur Schau gestellte Religiosität der Lehrerinnen werde automatisch dem Staat zugerechnet und beeinträchtige damit seine Neutralität. Das Kopftuch lasse Zweifel an der Verfassungstreue der Trägerinnen aufkommen und verstoße vor allem gegen die Gleichberechtigung der Geschlechter. Überdies könne das Kopftuch als politisches und fundamentalistisches Symbol wahrgenommen werden und stehe für ein theokratisches Staatswesen.

Hinsichtlich der monierten Ungleichbehandlung von christlichen und nichtchristlichen Symbolen argumentieren manche der beklagten Schulbehörden und Bezirksregierungen, dass eine solche Ungleichbehandlung gar nicht vorliege, weil zum einen der Nonnenhabit „eine christliche Tradition im Sinne des Schulgesetzes darstelle“ (Oberschulbehörde im Fall VG Stuttgart), zum anderen das Tragen des Habits keine religiöse Verpflichtung dar-

stelle, sondern beruflich motiviert sei und außerdem christliche Symbole wegen der christlichen Tradition nach Willen des Gesetzgebers ausdrücklich getragen werden dürften (so z. B. die Bezirksregierung im Fall VG Düsseldorf I; so auch in den Fällen VG Gelsenkirchen, ArbG Herne, VG Düsseldorf II). Zudem bestehe kein Vollzugsdefizit und keine Ungleichbehandlung in Bezug auf die unterrichtenden Nonnen, weil diese aus einer historischen Sondersituation heraus tätig seien.<sup>29</sup> Selbst wenn eine solche Ungleichbehandlung vorliege, so die Bezirksregierung im Fall VG Düsseldorf I, bestehe kein Anspruch auf eine Gleichbehandlung im Unrecht – mit anderen Worten: der Nichtvollzug des Verbotes im Fall der Nonnen könne nicht zu einer Zulassung des Kopftuches in einem anderen Fall führen. Der bayerische Landtag als „Beklagter“ im abstrakten Normenkontrollverfahren vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof argumentiert sogar, dass das Kopftuch gar kein religiöses Symbol und deshalb auch nicht von der Religionsfreiheit geschützt sei. Die in Bayern tätigen Klosterschwester verkörpern die christlich-abendländischen Werte der Verfassung (und dürften deshalb zugelassen werden), während Kopftuchträgerinnen die Verfassungsordnung *per se* nicht verkörpern könnten.

Hinsichtlich modischer Grace-Kelly-Varianten des Kopftuches oder der Baskenmütze als Substitut meinen die Bezirksregierungen, dass auch von diesen Kleidungsstücken religiöse Signalwirkungen ausgingen, die die Neutralität gefährdeten und daher ein Verbot rechtfertigten.

Schulbehörden, Bezirksregierungen und Landesregierungen sehen also insgesamt (mit Ausnahme des bayerischen Landtags) sowohl im Kopftuch selbst als auch in anderen Kopfbedeckungen (Grace-Kelly-Tuch, Baskenmütze) religiöse Symbole, welche Neutralität und Schulfrieden zu stören geeignet sind und daher untersagt werden können. Überdies sehen fast alle Behörden eine faktische Bevorzugung christlicher Symbole nicht als ungerichtfertigte Ungleichbehandlung an, weil diese Ungleichbehandlung entweder ausdrücklich durch den Gesetzgeber gewollt sei oder aber christliche Bekleidung als „Berufskleidung“ zu verstehen sei, nicht als unzulässiges religiöses Symbol.

---

29 So führt beispielsweise das Regierungspräsidium Stuttgart aus, dass die fragliche Schule in Baden-Baden-Lichtenthal 1877 aus einer Klosterschule hervorgegangen sei und die Schule aufgrund einer besonderen vertraglichen Vereinbarung zwischen Land und Kirche in den Räumen der Abtei untergebracht sei. Zudem bestehe eine vertragliche Verpflichtung des Landes, die Unterrichtstätigkeit der Nonnen bis zu deren Pensionierung zu dulden (VerwGH BaWü, AZ.: 4 S 516/07; ähnlich auch die Argumente in den Fällen VG Düsseldorf I und II hinsichtlich unterrichtender Nonnen in Nordrhein-Westfalen).

## Die Rechtsauffassung der Fachgerichte

Bei der Einschätzung der Kopftuchfrage durch deutsche Gerichte muss zunächst grundsätzlich unterschieden werden zwischen jenen Fällen, bei denen der Vorbereitungsdienst Gegenstand der Verfahren war und jenen Fällen, in denen bereits unterrichtende Lehrerinnen bzw. andere an einer Schule beschäftigte Pädagoginnen betroffen waren. Nochmals davon zu unterscheiden sind jene beiden Verfahren, die nicht von der Fachgerichtsbarkeit, sondern den – politisch bestellten – Landesverfassungsgerichten in Bayern und Hessen entschieden wurden.

Die Frage der Aufnahme einer kopftuchtragenden Bewerberin in den Vorbereitungsdienst stellt insofern eine Sondersituation dar, als bei der Lehrerausbildung in der Bundesrepublik ein staatliches Ausbildungsmonopol vorliegt. Obwohl Lehrerinnen und Lehrer später nicht nur an staatlichen, sondern auch an privaten Schulen unterrichten können, untersteht die Lehrerausbildung alleine staatlichen Einrichtungen. Für die Gerichte zu klären war daher, ob das von einigen Bundesländern erlassene strikte Verbot des Kopftuches auch für den Vorbereitungsdienst gilt. Während in den meisten Ländern die Möglichkeit einer Ausnahmeregelung im Einzelfall eröffnet wird, gilt dies nicht für das Saarland, wo keine Ausnahmeregelung erwähnt ist und nur bedingt für Bremen, wo eine Ausnahme für Referendarinnen nicht gestattet wird, wenn diese Unterricht erteilen.

Als erstes war das Verwaltungsgericht Augsburg mit einem Antrag auf eine solche Ausnahmeregelung befasst. Im Rahmen einer einstweiligen Anordnung verpflichtete das Gericht die Regierung von Oberschwaben, eine kopftuchtragende Lehramtsanwärterin auf Probe in den Vorbereitungsdienst aufzunehmen. Im Einzelnen führte das Gericht aus, dass sich in diesem Fall die (negative) Prognose der Behörde auf konkrete Sachverhalte stützen müsse. Zum einen sehe das bayerische Erziehungsgesetz Ausnahmen für Lehramtsanwärterinnen vor. Zum anderen erfordere die Unbestimmtheit der gesetzlichen Norm zwingend eine Prüfung des Einzelfalls. Das Gesetz enthalte eine „Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe“, wodurch sich aus dem Wortlaut der Vorschrift nicht ergebe, ob das Kopftuch nun gegen die Verfassung verstoße oder nicht. Ob das Kopftuch hier faktisch (und nicht lediglich abstrakt) gegen die Verfassungsordnung verstößt, könne und dürfe nur konkret geprüft werden (vgl. Beschluss des Amtsgerichts Augsburg vom 18.10.2005, AZ.: Au 2 E 05.1062, Rdnr.: 20 ff.).

Das zweite Verfahren zum Vorbereitungsdienst beginnt mit einer einstweiligen Anordnung des VG Bremen (VG Bremen I) und zieht sich über die Urteile des OVG Bremen (OVG Bremen I) vom 26.08.2005 bis zum Kammerentscheid des Bundesverfassungsgerichts vom 22.02.2006 (jeweils zur Frage der einstweiligen Anordnung), sodann im Hauptsacheverfahren nochmals über das VG Bremen (VG Bremen II), das OVG Bremen (OVG

Bremen II) bis zur endgültigen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.06.2008. Während das VG Bremen in seiner ersten Entscheidung wegen (damals noch) fehlender gesetzlicher Grundlage, des verletzten Gleichbehandlungsgrundsatzes und der Religionsfreiheit als Minderheitenrecht der Klage auf Zulassung zum Vorbereitungsdienst stattgab, hob das OVG Bremen (nach inzwischen in Kraft getretener gesetzlicher Regelung) diese Entscheidung wieder auf. Eine hiergegen gerichtete Klage wurde vom Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung angenommen, da der Rechtsweg im Hauptverfahren noch nicht erschöpft gewesen ist (vgl. BVerfG, 1. Kammer des 2. Senats, AZ.: 2 BvR 1657/05). In ihrem Nichtannahmebeschluss kommt die Kammer aber zugleich zu der Ansicht, dass das neue bremische Schulgesetz zumindest insoweit nicht gegen das Grundgesetz verstoße, als es sicherstelle, dass „der Staat sowohl bei der Begründung als auch in der Praxis der Durchsetzung dieser Dienstpflichten auf eine am Gleichheitssatz orientierte Behandlung der verschiedenen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften achtet“ (ebd.: Rdnr. 21).<sup>30</sup>

Im Hauptsacheverfahren urteilte wiederum das VG Bremen (inhaltlich analog zum VG Augsburg), dass wegen des staatlichen Ausbildungsmonopols eine abstrakte Gefährdung durch das Kopftuch für eine Ablehnung der Bewerberin nicht ausreiche. Ein solch abstraktes Verbot sei in diesem Fall unverhältnismäßig, das bremische Schulgesetz müsse vielmehr verfassungskonform im Sinne einer Ausnahmeregelung ausgelegt werden, die die konkreten Umstände eines Falles einschließen müsse. Dem widersprach in der nächsten Instanz einmal mehr das OVG Bremen, das die Ablehnungsgründe für Beamte analog auf den Vorbereitungsdienst übertrug und urteilte, dass Referendare den gleichen Neutralitätsanforderungen ausgesetzt seien wie bereits verbeamtete Lehrerinnen. Zudem seien Nachteile für islamische Lehramtsanwärterin ohnehin abzusehen, wodurch sich die Nachteile für die Klägerin relativierten: „Eine Lehramtsbewerberin“, so das Gericht, „die das islamische Kopftuch trägt, weil sie sich dazu nach den Bekleidungs Vorschriften ihres Glaubens für verpflichtet hält, muss im europäischen Kulturkreis prinzipiell damit rechnen, dass dies nicht überall im Hinblick auf entgegenstehende Grundrechte und Verfassungsgebote gleichermaßen toleriert und respektiert wird“ (OVG Bremen II, AZ.: 2 A 279/06, Rdnr. 75).

---

30 Zugleich, und das ist jenseits der Frage des Vorbereitungsdienstes für die Gesamtproblematik nicht unerheblich, betont das Gericht (wenn auch „obiter dicta“), dass, wenn sich der Gesetzgeber dafür entschieden hat, bereits abstrakten Gefahren zu wehren, die ausführenden Behörden nicht mehr frei darin sind, im Einzelfall *kein* Verbot religiös motivierter Kleidung auszusprechen (wie dies etwa der bremische Bildungssenator in der Parlamentsdebatte ankündigte): „Eine fehlende konkrete Gefährdung widerlegt nicht die abstrakte Eignung eines äußeren Erscheinungsbildes, die durch § 59b BremSchH geschützten Rechtsgüter zu beeinträchtigen“, so das Gericht. „Auch das bislang unbeanstandete religiöse oder weltanschauliche Symbol behält seine Eignung, den in Neutralität zu erfüllenden staatlichen Erziehungsauftrag, das elterliche Erziehungsrecht und die negative Glaubensfreiheit der Schülerinnen und Schüler zu beeinträchtigen, und unterfällt deshalb dem Verbot des § 59b Abs. 4 Satz 5 BremSchG“ (ebd.: Rdnr. 23). Die Behörde ist damit lediglich noch frei in der Einschätzung, ob der in Frage stehenden Bekleidung ein religiöser Aussagegehalt zukommt oder nicht.

Ein solches Urteil konnte nur schwerlich Bestand haben, und folgerichtig wurde es in der nächsten Instanz durch das Bundesverwaltungsgericht aufgehoben. Wie bereits das VG Bremen weisen die Leipziger Richterinnen und Richter darauf hin, dass innerhalb des staatlichen Ausbildungsmonopols eine abstrakte Gefährdung durch das Kopftuch für ein Verbot nicht ausreiche. Eine solche Auslegung des Bremischen Schulgesetzes, wie sie das OVG Bremen vorgenommen habe, komme einer verfassungswidrigen Berufszulassungsschranke gleich und verstoße nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Die Schulbehörde habe nun zu prüfen, ob der Ausbildung der Klägerin eine konkrete Gefahr der Störung des Schulfriedens entgegenstehe. Sei dies nicht der Fall, sei das Kopftuch zuzulassen (Urteil des BVerwG vom 26.06.2008, AZ.: BVerwG 2 C 22.07).

Damit ist höchstrichterlich geklärt, dass ein Verbot des Kopftuches (und anderer religiöser Symbole) im *Vorbereitungsdienst* nur in Fällen *konkreter* Gefährdungen anderer Grundrechte erlassen werden darf. Geklärt ist überdies auch, dass alle religiösen Bekundungen gleichermaßen von einer solchen Regelung betroffen sein müssen.

Für bereits im Schuldienst tätige Pädagoginnen gelten diese Grundsätze aber wohlweislich nicht. Alle mit den neu gefassten Landesgesetzen befassten Fachgerichte (VG Stuttgart, ArbG Herne, VG Düsseldorf I u. II, ArbG Düsseldorf, VG Aachen, VG Gelsenkirchen, VerwGH BaWü, LArbG Düsseldorf, VG Köln) haben diese für mit den Vorgaben der Verfassung und deren Auslegung durch Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht vereinbar erklärt. Der Gesetzgeber, so die Gerichte unisono, dürfe bereits abstrakten Gefahren für Neutralität und Schulfrieden vorbeugen, ohne auf sich konkret manifestierende Gefahren warten zu müssen. Das Kopftuch stelle einen Eignungsmangel im Sinne des jeweiligen Gesetzes dar, weil es im Lichte des „objektiven Empfängerhorizonts“ religiöse Positionen zum Ausdruck bringe, die bereits abstrakt geeignet seien, den Schulfrieden zu stören.

Ebenso einig sind sich die Gerichte aber auch darin, dass keine – wie auch immer geartete – Ungleichbehandlung unterschiedlicher Konfessionen und Bekenntnisse zulässig ist. Nach Auffassung der Gerichte stellt der Nonnenhabit gerade keine „Berufsbekleidung“ dar, sondern ist eindeutig als religiöses Symbol zu kennzeichnen (so z. B. VerwGH BaWü). Habit und jüdische Kippa sind daher ebenso vom Verbot umfasst wie das islamische Kopftuch. Die Gleichbehandlung muss darüber hinaus in Begründung und Praxis erfolgen (VG Düsseldorf I u. II). Etwaig anders formulierte (oder vom Gesetzgeber anders gemeinte) Regelungen in den Landesgesetzen sind entsprechend verfassungskonform auszulegen; falls der Gesetzgeber mit seinen gesetzlichen Regelungen eine Bevorzugung des Christentums beabsichtigt haben sollte, so die Gerichte, verstieße dies gegen die strikte Gleichbehandlung der Religionen.

Nicht einig sind sich die Gerichte allerdings in der Frage, ob die von den Klägerinnen in NRW und Baden-Württemberg monierte Praxis, (einzelne) Nonnen im Unterricht zuzulassen, gegen den Gleichheitsgrundsatz verstößt und – wenn ja – ob daraus der Anspruch abzuleiten wäre, auch das Kopftuch zuzulassen. Letzteres bejaht das VG Stuttgart in seiner Entscheidung vom 07.07.2006. Nach Auffassung dieses Gerichts verstößt die einseitige Anwendung des Kopftuchverbotes in der Praxis gegen den Gleichheitsgrundsatz und führt im Ergebnis dazu, dass auch das Kopftuch zugelassen werden muss, da eine bewusste verfassungswidrige Ungleichbehandlung und eine vom Gesetzgeber bewusst gewollte Bevorzugung des Christentums auch in der Praxis vorliege. Die rechtsdogmatische Frage, ob hieraus ein Recht auf „Gleichbehandlung im Unrecht“ folge, beantwortete die Berufungsinstanz jedoch anders. Auch der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg betont zwar, dass eine strikte Gleichbehandlung der Religionen verlangt werden muss. Allerdings drückt er sich vor der Beantwortung der Frage, ob durch die Zulassung des Nonnenhabits in einer Schule in Baden-Baden ein gleichheitswidriges Vollzugsdefizit vorliegt. Selbst wenn dies der Fall wäre, so das Gericht, folge daraus nicht, dass für die Klägerin eine Zulassung des Kopftuches erfolgen könne. Zudem gibt das Gericht zu bedenken, dass es sich bei den beiden unterrichtenden Nonnen um einen historischen Sonderfall handle, der keine systematische Bevorzugung des Christentums zum Ausdruck bringe (VerwGH BaWü, AZ.: 4 S 516/07).

Dieser Linie schließen sich die anderen mit dieser Frage befassten Gerichte (VG Düsseldorf I u. II, ArbG Düsseldorf, LArbG Düsseldorf, ArbG Herne, VG Gelsenkirchen) weitgehend an. Die beiden von den Klägerinnen erwähnten Nonnen in Baden-Baden (bzw. die eine betroffene Nonne in Paderborn), die nach wie vor weiter unterrichten dürfen, stellen, so die Gerichte, einen historischen Sonderfall dar, der sich zudem durch die Pensionierung der betroffenen Lehrerinnen bald erledigt haben dürfte.<sup>31</sup> Nicht äußern sich die Urteile allerdings zu der Frage, ob das Nichteinschreiten der Behörden gegen auffällige christliche Kreuze bei Lehrern eine – systematische – einseitige Anwendung des Neutralitätsgesetzes in der Praxis darstellen könnte, die eine Zulassung des islamischen Kopftuches nach sich ziehen könnte. Eine regelhafte Nichtumsetzung der staatlichen Neutralitätspflicht läge nicht im Ermessen der ausführenden Behörden und wäre nach Argumentation der Gerichte zweifelsfrei rechtswidrig (so z. B. das VG Gelsenkirchen in seiner Entscheidung).

Auch in der Behandlung der modischen Varianten des Kopftuches oder seiner Ersetzung durch eine Baskenmütze sind sich die hiermit gefassten Gerichte einig: Entscheidend sei hier, ob der objektive Betrachter in dieser Bekleidung ein religiöses Symbol erkennen kön-

---

31 Fraglich ist allerdings, ob dieses Argument nicht auch für die sich bereits im Schuldienst befindlichen Lehrerinnen mit Kopftuch gelten müsste.



ne oder nicht – und dies sei hier der Fall.<sup>32</sup> Ausdrücklich nicht äußern sich die befassenen Fachgerichte allerdings zu der Frage, ob das Tragen eines Kopftuches abstrakt gegen die Gleichberechtigung der Geschlechter oder sonstige Grundrechte und Verfassungsnormen verstoßen kann. Da es in den vorliegenden Fällen darauf ankam, ob es sich beim Kopftuch um ein religiöses Symbol handelt (was alle Gerichte bejahen), konnte diese Frage offen bleiben.

Die Fachgerichte sind sich in der Beurteilung der an sie herangetragenen Fälle also weitgehend einig und sorgen so für eine kohärente Rechtsprechung in der Kopftuchfrage. Sie wenden die von Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht vorgegebenen Maßstäbe in gleicher Weise an. Alle Gerichte halten die neu erlassenen Landesgesetze für verfassungs- und rechtskonform, solange sich die Gesetzgeber für eine Regelung entscheiden, durch die Gleichheit, Systemgerechtigkeit und Verhältnismäßigkeit gewahrt wird. Dies ist nach Auffassung der Gerichte nur dann gegeben, wenn alle religiösen Bekenntnisse gleichermaßen in Gesetzesbegründung und Praxisanwendung erfasst werden. Uneinigkeit herrscht lediglich hinsichtlich der Frage, ob das Nichteingreifen der Schulbehörden gegen die Lehrtätigkeit dreier Nonnen im Habit schon eine systematische Ungleichbehandlung begründet oder ob hierin nur eine – temporäre – Hinnahme einer historischen Ausnahme zu sehen ist.

## Verfahren vor Landesverfassungsgerichten

Etwas anders gelagert als die bisher diskutierten Fälle liegt der Sachverhalt bei den beiden abstrakten Normenkontrollklagen in Bayern und Hessen. Beide Landesverfassungsgerichte (der bayerische Verfassungsgerichtshof (BayVGh) und der hessische Staatsgerichtshof (HessStGH)) sind sich zunächst darin einig, dass es nicht in ihren Aufgabenbereich falle, zu überprüfen, welche Kleidungsstücke überhaupt konkret unter das jeweilige Verbot fallen; dies, so die Richter in beiden Länder, sei Aufgabe der Fachgerichte. Ihre Aufgabe bestehe vielmehr darin zu überprüfen, ob die jeweiligen Regelungen mit den Landesverfassungen übereinstimmen.

---

32 Diese Auffassung steht in Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Nach dieser sind die Behörden auch bei der Feststellung einer abstrakten Gefährdung nicht daran gehindert zu prüfen, ob das im konkreten Fall streitige Bekleidungsstück einen religiösen, politischen oder weltanschaulichen Gehalt hat oder nicht (vgl. hierzu die oben getroffenen Ausführungen zum Kammerbeschluss des BVerfG vom 22.02.2006 und auch schon BVerfGE 108, 282: 303 ff.). Eine Lehrerin, die ihr Kopftuch durch eine Baskenmütze ersetzt, bringt damit nach wie vor ein religiöses Symbol zur Geltung. Die „bewusste religiöse Kundgabe“ liegt nicht in der Mütze selbst, sondern in der Befolgung der Bekleidungs-vorschrift (so z. B. das ArbG Düsseldorf).

Der bayerische Verfassungsgerichtshof sieht dies – wie die Mehrheit des hessischen Staatsgerichtshofes – als gegeben an. Beide Gesetzesnormen seien hinreichend bestimmt und verletzen das Gleichheitsprinzip nicht, weil – hinreichend abstrakt – gleichermaßen alle Äußerungen verboten seien, die Neutralität oder Schulfrieden stören könnten. Die Gesetze bevorzugten nicht die christlichen Religionen, sondern bezögen sich lediglich auf die grundlegenden Verfassungswerte. Bis hierhin stimmen die Urteile der Ländergerichtshöfe mit jenen der Fachgerichtsbarkeit im Wesentlichen überein. Allerdings meint der bayerische Verfassungsgerichtshof darüber hinaus, dass es dem Gesetzgeber zustehe, bestimmte Kleidungsstücke zuzulassen, die „zwar eine religiöse oder weltanschauliche Überzeugung ausdrücken, aber mit den Grundwerten und Bildungszielen der Verfassung vereinbar sind. [...] Die Anknüpfung der angegriffenen Regelung an die Grundwerte und Bildungsziele der Verfassung [kann sich] bei der Anwendung und dem Vollzug dahingehend auswirken, dass bestimmte Symbole und Kleidungsstücke von Lehrkräften im Unterricht getragen werden dürfen“ (Entscheidung des BayVGh vom 15.01.2007, AZ.: Vf.11-VII-05, Rdnr. 52 u. 61).

Diese Auslegung widerspricht eindeutig der hier dargelegten höchstrichterlichen Rechtsprechung von Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht und steht auch nicht in Einklang mit den eben diskutierten Entscheidungen der Fachgerichte. Die entsprechende Regelung des bayerischen Erziehungsgesetzes müsste vielmehr verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass selbstverständlich *keine* christlichen Kleidungsstücke von Lehrerinnen und Lehrern in der Schule zulässig sind. Denn wie das Bundesverfassungsgericht klargestellt hat: Entscheidet sich der Gesetzgeber für ein abstraktes Verbot religiöser Bekleidung und Symbole (und das tut er im bayerischen Fall), muss dieses Verbot ausnahmslos für alle religiösen Bekleidungen gelten. Zudem darf er es nicht in das Ermessen der Exekutive legen zu entscheiden, welche Symbole konkret unter dieses Verbot fallen (Bestimmtheitsgebot; siehe oben die Ausführungen zu BVerfGE 108, 282).

Dasselbe trifft auf die Ausführungen (der Mehrheit) der hessischen Verfassungsrichter zu, wenn diese meinen, der Gesetzgeber sei frei, christliche Bekleidung und Symbole zuzulassen, so lange diese nicht Neutralität und Schulfrieden stören (Urteil HessStGH, 10.12.2007, AZ.: P.St. 2016, Rdnr. 91). Das Diskriminierungsverbot des Bundesverfassungsgerichts ist nicht dadurch zu umgehen (wie das Gericht fälschlicherweise annimmt), dass ein konditionales Verbot religiöser Kleidung ausgesprochen wird („wenn durch das Tragen das Vertrauen in die Neutralität ... beeinträchtigt werden kann“). Entscheidend ist nämlich nicht, wie ein solches Verbot formuliert wird, sondern ob dieses Verbot abstrakt (also ohne Prüfung des Einzelfalls) ausgesprochen wird oder für jeden Einzelfall konkret geprüft und damit fachgerichtlich überprüfbar gemacht werden soll. Eine Einzelfallprüfung sieht weder das bayerische noch das hessische Gesetz vor, sodass auch hier eine strikte

Gleichbehandlung der Religionen gefordert werden muss, die eine einseitige Zulassung christlicher Symbole ausschließt (so im Ergebnis auch die Minderheitsvoten und die antragstellende Landesadvokatur in Hessen).<sup>33</sup> Einer Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht würden beide Gesetze daher nur schwerlich standhalten können.

## Folgen der Gerichtsurteile

Was folgt nun aus dem hier Diskutierten für den Kopftuchstreit vor deutschen Gerichten?

Erstens fällt auf, dass in nahezu allen Verfahren die gleichen Probleme diskutiert und die gleichen Argumente ausgetauscht worden sind. Immer geht es um die Frage der subjektiven vs. objektiven Wirkung des Kopftuches und der daraus entstehenden konkreten oder objektiven Gefahren für Neutralität und Schulfrieden. Klägerinnen und Gerichte betonen einvernehmlich, dass das Kopftuch in den *konkreten* Fällen weder gegen die Neutralität des Staates verstößt noch konkret den Schulfrieden stört. Auf der anderen Seite sind sich die Gerichte aber mit den Schulbehörden darin einig, dass es hierauf gar nicht ankommt, weil der Gesetzgeber, durch das Bundesverfassungsgericht hierzu autorisiert, dazu berechtigt war, abstrakten Gefahren bereits im Vorfeld zu begegnen und das Kopftuch (wie alle anderen religiösen Symbole) aus dem Unterricht auszuschließen.<sup>34</sup>

Zweitens, und das kann als zentrales Ergebnis der Diskussion dieses Abschnittes festgehalten werden, ist deutlich geworden, dass die (Fach-)Gerichte das Ansinnen der politischen Akteure, christliche Symbole entgegen der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in der Gesetzgebung faktisch doch zu bevorzugen, konterkariert haben. Die Gerichte haben sich nicht auf die Argumentation der Politik eingelassen, das Kopftuch verstoße *per se* gegen die Verfassungsordnung (während christliche Symbole dies nicht täten), sondern sie haben unmissverständlich deutlich gemacht, dass unter einer abstrakt formulierten gesetzlichen Regelung eine Ungleichbehandlung unterschiedlicher Religionen und Bekenntnisse rechts- und verfassungswidrig wäre. Der Gesetzgeber, so die Gerichte, war frei darin, das Neutralitätsgebot neu zu fassen und von einem Konzept der offenen zu einem der strikteren Neutralität zu gelangen. Er war aber nicht frei darin, von dieser strikten Neutralität

---

33 Juristisch sind die Urteile der beiden Landesverfassungsgerichte ohnehin mit Vorsicht zu genießen, da beide in ihrer Zusammensetzung die jeweilige politische Mehrheit der Landtage widerspiegeln. Die Mitglieder beider Gerichte werden mit einfacher Mehrheit des jeweiligen Landtages gewählt. Wie unabhängig beide Gerichte damit tatsächlich agieren, kann nur schwer eingeschätzt werden. Zumindest im hessischen Fall zeigen die Minderheitsvoten aber die grundlegende Zerrissenheit der Richterinnen und Richter entlang der Parteigrenzen.

34 Dies führte in fast allen Verfahren zu der absurden Situation, dass die Gerichte den Klägerinnen explizit bescheinigten, nicht gegen Neutralität und Schulfrieden zu verstoßen, ihnen wegen der abstrakten Gesetzesregelung aber dennoch das Tragen des Kopftuches untersagen mussten. Ob hiermit tatsächlich dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genüge getan ist, darf wohl bezweifelt werden.

bestimmte Religionen – konkret: das Christentum – wieder auszunehmen. Zwar bestätigen die Gerichte das Verbot des Kopftuches in der Schule, verbieten aber zugleich die vom Gesetzgeber gewollte Privilegierung christlicher Symbole, denen dadurch weit weniger Raum in der Schule zusteht als dies vor dem Streit um das Kopftuch der Fall gewesen ist. Ob dies in der Intention der Landesgesetzgeber gelegen hat, darf wohl bezweifelt werden.

Damit wird auch deutlich, dass die etwas unklare Aussage des Bundesverfassungsgerichts zur möglichen Berücksichtigung von Länder- und Schultraditionen oder konfessioneller Zusammensetzung bei der Landesgesetzgebung keineswegs eine Ungleichbehandlung der Bekenntnisse legitimieren konnte und wollte, sondern lediglich „mögliche Gesichtspunkte für die Ausdehnung oder Einschränkung religiöser Bezüge in der Schule“ formulieren wollte (vgl. Böckenförde 2004: 1183).

## 5 Schluss

Die sich im Kopftuchstreit in Deutschland manifestierende Neuaushandlung kultureller und religiöser Heterogenität hat durch die neu gefassten landesgesetzlichen Regelungen und ihre Auslegung durch die Fachgerichte ein – vorläufiges – Ende gefunden. Drei Ergebnisse dieses Prozesses verdienen es, nochmals besonders betont und festgehalten zu werden:

*Erstens* ist gezeigt worden, dass in der Frage der Zulassung des islamischen Kopftuches die Parteiendifferenzhypothese greift und für das Ergebnis erklärungskräftig ist. Der klassische Parteienwettbewerb in den Bundesländern sorgt dafür, dass sich zunächst alle drei Varianten der für die Religion relevanten integrationspolitischen Leitbilder in den Gesetzen auf der Länderebene wieder finden. Die sozialdemokratisch geführten Länder folgen dabei zwei Leitbildern: der offenen Neutralität einer Politik der Anerkennung (die kein spezifisches Verbotsgesetz nach sich zieht) sowie der strikten Neutralität eines universalistischen Modells (das per Gesetz alle religiösen Bekundungen gleichermaßen aus der Schule ausschließt). Auch das christdemokratisch regierte Hamburg folgt letztlich dem Modell offener Neutralität. Die Positionen der Grünen und die FDP lassen sich eindeutig einem der beiden Modelle zuordnen, die FDP macht allerdings ihr Abstimmungsverhalten von machtpolitischen Opportunitäten abhängig. Im Gegensatz dazu verfolgen die christdemokratischen Landesregierung (und Fraktionen) erkennbar die von uns als zweite Variante eines Ausnahmerechtsmodells vorgestellte religionspolitische Strategie einer exklusiven Bevorzugung des Christentums. Verbal berufen sich die Unionsparteien auf ein „republikanisches“ Bürgerverständnis (vgl. hierzu Gerdes/Faist 2006; Stein 2008), vor dessen gemeinsamer Wertegrundlage auch die einzelnen Religionen bestehen müssten. Faktisch

führt dies zu einem Abbild eines kulturell exklusiven Modells, was zumindest in der rechtlich-politischen Sphäre mit den Reformen im Einbürgerungs- und Staatsangehörigkeitsrecht überwunden zu sein schien (vgl. Heckmann 2003). Auch wenn sich die Sprache gewandelt hat, haben sich CDU/CSU offenbar noch nicht vom jahrzehntelang gepflegten Leitbild der ethnisch deutschen, christlich-abendländisch geprägten Nation verabschiedet. In gewisser Weise wird christlich-abendländisch zum Substitut für die ethnische Identität (so auch Joppke 2009: 63). Das Kopftuch als vermeintlich politisches Symbol wird für die Union zum Zeichen all derjenigen Erscheinungen, die in der multikulturellen Gesellschaft abgelehnt werden.

Diese von der Union abgelehnte Gleichbehandlung der Religionen ist aber – dies ist das *zweite* zentrale Ergebnis der vorliegenden Untersuchung – unter den Bedingungen einer rechtsstaatlich-liberalen Demokratie nicht durchzusetzen. Die mit dem Kopftuchstreit befassten Fachgerichte haben – wie auch das Bundesverfassungsgericht – bis hinauf zum Bundesverwaltungsgericht eine strikte Gleichbehandlung der Religionen und Bekenntnisse angemahnt und die politisch gewollte Ungleichbehandlung für mit der liberalen Rechtsordnung der bundesdeutschen Demokratie unvereinbar erklärt. Gleichheit, Systemgerechtigkeit und Verhältnismäßigkeit der gesetzlichen Regelungen in Begründung und Praxis sind von allen mit der Frage befassten (Fach-)Gerichte angemahnt worden. Damit führt der politische Versuch, das Christentum bewusst zu bevorzugen, im Ergebnis zu einer laizistisch-strikten Neutralität gerade in den Bundesländern, in denen politisch das Modell eines Ausnahmerechts durchgesetzt werden sollte. Der Versuch mancher politischer Akteure, ein System der öffentlichen Anerkennung nur für bestimmte Religionen zu schaffen, führte im Ergebnis also zum genauen Gegenteil. Damit lässt sich in Teilen ein Wandel der bundesdeutschen Verfassungsordnung beobachten: An die Stelle offener Neutralität und Anerkennung religiöser Symbole im öffentlichen Raum tritt nun – unintendiert – mancherorts das Modell einer eher strikten, laizistisch orientierten Neutralität (in der Schule), die bislang nicht das Modell des deutschen Grundgesetzes gewesen ist.

Das *dritte*, demokratiethoretisch bedeutsame Ergebnis der vorliegenden Untersuchung besteht in der Erkenntnis, dass es in der rechtsstaatlichen Demokratie mitunter die Gerichte sind, die das Funktionieren demokratischen Regierens sicherstellen (müssen). Während die politischen Akteure im vorliegenden Fall je nach parteipolitischer Stärke, ideologischer Ausrichtung und parlamentarischer Mehrheiten allgemeinverbindliche Regelungen getroffen haben, die mitunter auf verfassungswidrige Weise in die „Sperrzone“ bürgerlicher Rechte eindringen und die Religionsfreiheit gleichheitswidrig einschränken, waren es die rechtsstaatlichen Akteure, die diese Einschränkungen sanktionierten und die gleiche Geltung des „Urrechts“ der Bekenntnisfreiheit über den Weg rechtsstaatlicher Verfahren wieder herstellten. Hieran zeigt sich exemplarisch der zentrale Beitrag der Gerichtsbarkeit für

das Funktionieren demokratischer Systeme: Über die Mechanismen horizontaler Gewaltkontrolle wurde verhindert, dass demokratisch legitimierte Akteure über Mehrheitsverfahren verfassungsrechtlich verbriefte Rechte einer Minderheit gleichheitswidrig einschränken – und damit die Demokratie insgesamt beschädigen.

Als Ironie der Geschichte mag vielleicht erscheinen, dass dieses demokratiefunktionale Einschreiten der Fachgerichte nur deswegen notwendig wurde, weil das Bundesverfassungsgericht es den jeweiligen Landesgesetzgebern durch sein – in einzelnen Punkten doch recht interpretationsoffenes – Urteil erst ermöglichte, Gesetze zu erlassen, die faktisch ein Ausnahmerecht für die autochthone christliche Religion vorsahen. Hätte es gleich – wie es seiner Funktion im demokratischen Regierungssystem besser entsprochen hätte (Kneip 2009) – verbindlich entschieden, wie mit dem Kopftuch einer Lehrerin in der Schule umzugehen ist, hätte es viel zur Beruhigung der Debatte beitragen und damit auch dem Integrationsanliegen in Zeiten zunehmender religiöser Heterogenität einen großen Dienst erweisen können. Andererseits ist dem Gericht zugute zu halten, dass es im Sinne einer demokratischen Funktionsteilung den demokratisch direkter legitimierten Gesetzgebern ermöglicht hat, auf gesellschaftliche Veränderungen zu reagieren und die konkrete Ausgestaltung des Freiheitsrechts der Religionsausübung selbst vorzunehmen. Dass dies dann zum Teil – entgegen der Vorgaben aus Karlsruhe – gleichheitswidrig geschehen ist, ist nicht dem Bundesverfassungsgericht anzulasten, sondern jenen, die noch immer glauben, Religionen unterschiedlich behandeln zu können.

## Literatur

- Anderson, Benedict (1996): *Die Erfindung der Nation: Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts*, Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Anhut, Reimund/Wilhelm Heitmeyer (2000): „Desintegration, Konflikt und Ethnisierung. Eine Problemanalyse und theoretische Rahmenkonzeption“, in: Wilhelm Heitmeyer/Reimund Anhut (Hrsg.): *Bedrohte Stadtgesellschaft: Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen*, Weinheim/München: Juventa, S. 17–75.
- Battis, Ulrich/Bultmann, Peter Friedrich (2004): „Was folgt für die Gesetzgeber aus dem Kopftuchurteil des BVerfG?“, *Juristenzeitung*, 59, S. 581–588.
- Bauböck, Rainer (2001): „Integration von Einwanderern – Reflexionen zum Begriff und seinen Anwendungsmöglichkeiten“, in: Harald Waldrauch (Hrsg.): *Die Integration von Einwanderern. Ein Index der rechtlichen Diskriminierung*, Frankfurt a. M./New York: Campus, S. 27–52.

- Beiner, Ronald (2003): *Liberalism, Nationalism, Citizenship: Essays on the Problem of Political Community*, Vancouver: UBC Press.
- Beyme, Klaus von (1981): „Do Parties Matter? Der Einfluss der Parteien auf politische Entscheidungen“, *Politische Vierteljahresschrift*, 21, S. 343–358.
- Bielefeldt, Heiner (2003): *Muslimen im säkularen Rechtsstaat. Integrationschancen durch Religionsfreiheit*, Bielefeld: transcript.
- Blumenthal, Julia von (2009): *Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung. Governance im Bundesstaat zwischen Unitarisierung und Föderalisierung*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2001): „Kopftuchstreit auf dem richtigen Weg?“, *Neue Juristische Wochenschrift*, 54, S. 723–728.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2004): „Entscheidungsbesprechung zum BVerwG-Urteil vom 24.6.2004, AZ.: 2 C 45.03“, *Juristenzeitung*, 59, S. 1178–1184.
- Brubaker, Rogers (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge/London: Harvard University Press.
- Campenhausen, Axel von/Heinrich de Wall (2006): *Staatskirchenrecht. Eine systematische Darstellung des Religionsverfassungsrechts in Deutschland und Europa*, München: C. H. Beck.
- Castles, Stephen (1995): „How Nation-states Respond to Immigration and Ethnic Diversity“, *New Community*, 21, S. 293–308.
- Castles, Stephen/Mark J. Miller (1993): *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, Houndmills, Basingstoke: Macmillan Press.
- Davy, Ulrike (2001): „Integration von Einwanderern: Instrumente – Entwicklungen – Perspektiven“, in: Ulrike Davy (Hrsg.): *Die Integration von Einwanderern: Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich*, Frankfurt a. M./New York: Campus, S. 925–989.
- Dworkin, Ronald (1978): *Taking Rights Seriously*, Cambridge: Harvard University Press.
- Easton, David (1965): *A Systems Analysis of Political Life*, New York et al.: Wiley.
- Entzinger, Han (2000): „The Dynamics of Integration Policies. A Multidimensional Model“, in: Ruud Koopmans/Paul Statham (Hrsg.): *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics*, Oxford: Oxford University Press, S. 97–118.
- Freeman, Gary P. (1995): „Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States“, *International Migration Review*, 29, S. 881–902.
- Gerdes, Jürgen/Thomas Faist (2006): „Von ethnischer zu republikanischer Integration. Der Diskurs um die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts“, *Berliner Journal für Soziologie*, 16, S. 313–335.
- Hansen, Randall/Patrick Weil (2001): „Introduction: Citizenship, Immigration and Nationality: Towards a Convergence in Europe?“, in: Randall Hansen/Patrick Weil (Hrsg.):

- Toward a European Nationality. Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, Houndmills: Palgrave, S. 1–23.
- Heckmann, Friedrich (2003): „From Ethnic Nation to Universalistic Immigrant Integration: Germany“, in: Friedrich Heckmann/Dominique Schnapper (Hrsg.): *The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence*, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 45–78.
- Heckmann, Friedrich/Dominique Schnapper (Hrsg.), (2003): *The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence*, Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Henkes, Christian (2008): „Integrationspolitik in den Bundesländern?“, in: Frieder Wolf/Achim Hildebrandt (Hrsg.): *Politik in den Bundesländern im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 109–131.
- Hibbs, Douglas A. (1977): „Political Parties and Macroeconomic Policy“, *American Political Science Review*, 71, S. 1467–1487.
- Hufen, Friedhelm (2004): „Der Regelungsspielraum des Landesgesetzgebers im ‚Kopftuchstreit‘“, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 23, S. 575–578.
- Joppke, Christian (2009): *Veil. Mirror of Identity*, Cambridge: Polity Press.
- Kivisto, Peter/Thomas Faist (2007): *Citizenship. Discourse, Theory, and Transnational Prospects*, Malden/Oxford: Blackwell Publishing.
- Kneip, Sascha (2009): *Verfassungsgerichte als demokratische Akteure. Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts zur Qualität der bundesdeutschen Demokratie*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (i. E.).
- Koopmans, Ruud/Paul Statham/Marco Giugni/Florence Passy (2005): *Contested Citizenship*, Mineapolis/London: University of Minesota Press.
- Kymlicka, Will (1995): *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford: Oxford University Press.
- Ladeur, Karl-Heinz/Ino Augsberg (2007): *Toleranz – Religion – Recht*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Lauth, Hans-Joachim (2004): *Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Liedhegener, Antonius (2005): „Streit um das Kopftuch: Staat, Religion und Religionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland“, *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 15, S. 1181–1202.
- March, James G./Johan P. Olsen (1984): „The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life“, *American Political Science Review*, 78, S. 734–749.



- Mayring, Philipp (2002): *Einführung in die qualitative Sozialforschung*, Weinheim/Basel: Beltz Verlag.
- Merkel, Wolfgang (2004): „Die ‚eingebettete Demokratie‘. Ein analytisches Konzept“, *WZB-Mitteilungen*, 106, S. 7–10.
- Merkel, Wolfgang/Hans-Jürgen Puhle/Aurel Croissant/Claudia Eicher/Peter Thiery (2003): *Defekte Demokratie. Band 1: Theorie*, Opladen: Leske + Budrich.
- Modood, Tariq (2007): *Multiculturalism. A Civic Idea*, Cambridge: Polity Press.
- Monsma, Stephen V. (2000): „Kirche und Staat in den USA und der Bundesrepublik Deutschland: Auf dem Weg zur Konvergenz?“, in: Heinz-Dieter Meyer/Michael Minkenberg/Ilona Ostner (Hrsg.): *Religion und Politik. Zwischen Universalismus und Partikularismus*, Opladen: Leske + Budrich, S. 81–107.
- Okin, Susan Moller (1999): „Konflikte zwischen Grundrechten: Frauenrechte und die Probleme religiöser und kultureller Unterschiede“, in: Stefan Gosepath/Georg Lohmann (Hrsg.): *Philosophie der Menschenrechte*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 310–342.
- Rawls, John (1998): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Riedel, Sabine (2005): *Muslime in der Europäischen Union. Nationale Integrationskonzepte im Vergleich*. SWP-Studie 2005/S, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Rostock, Petra/Sabine Berghahn (2008): „The Ambivalent Role of Gender in Redefining the German Nation“, *Ethnicities*, 8, S. 345–364.
- Sackmann, Rosemarie (2004): *Zuwanderung und Integration: Theorien und empirische Befunde aus Frankreich, den Niederlanden und Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, Manfred G. (1982): *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Shachar, Ayelet (2001): *Multicultural Jurisdictions: Cultural Differences and Women's Rights*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Statham, Paul/Ruud Koopmans/Marco Giugni/Florence Passy (2005): „Resilient or Adaptable Islam? Multiculturalism, Religion and Migrants' Claim-making for Group-demands in Britain, the Netherlands and France“, *Ethnicities*, 5, S. 427–459.
- Stein, Tine (2008): „Gibt es eine multikulturelle Leitkultur als Verfassungspatriotismus? Zur Integrationsdebatte in Deutschland“, *Leviathan*, 36, S. 33–53.
- Willems, Ulrich (2001): „Religionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1945-1999. Die politische Regulierung der öffentlichen Stellung von Religion und Religionsgemeinschaften“, in: Ulrich Willems (Hrsg.): *Demokratie und Politik in der Bundesrepublik 1949-1999*, Opladen: Leske + Budrich: 137–162.

**WZB** Forschungsschwerpunkt IV „Zivilgesellschaft, Konflikte und Demokratie“

**Arbeitspapiere seit 2004 (Stand: Mai 2009)**

**Abteilung „Zivilgesellschaft und transnationale Netzwerke“**

**2004**

- SP IV 2004-101 Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union – Betroffene Objekte oder aktive Subjekte? 73 S.  
*Sandra Rechlin*
- SP IV 2004-102 Global Governance through Transnational Network Organizations—The Scope and Limitations of Civil Society Self-Organization. 25 S.  
*Kristine Kern*
- SP IV 2004-103 Local Climate Change Policy in the United Kingdom and Germany. 50 S.  
*Harriet Bulkeley und Kristine Kern*
- SP IV 2004-104 An Inter- and Intranational Comparison (Lokale Agenda 21 in Deutschland. Ein inter- und intranationaler Vergleich). 37 S.  
*Kristine Kern, Claudia Koll und Malte Schophaus*
- SP IV 2004-105 Governance beyond the Nation-State. Transnationalization and Europeanization of the Baltic Sea Region. 35 S.  
*Kristine Kern und Tina Löffelsend*

**2005**

- SP IV 2005-101 Kommunaler Klimaschutz in Deutschland - Handlungsoptionen, Entwicklung und Perspektiven. 107 S.  
*Kristine Kern, Stefan Niederhafner, Sandra Rechlin und Jost Wagner*
- SP IV 2005-102 Global Equity versus Public Interest? The Case of Climate Change Policy in Germany. 99 S.  
*Helmut Weidner*
- SP IV 2005-103 Abschlussbericht der Forschungsabteilung „Zivilgesellschaft und transnationale Netzwerke“. 135 S.  
*Wolfgang van den Daele*
- SP IV 2005-105 Online-Anhörungen am britischen Parlament: Wege zur Verbesserung der Kommunikation zwischen Parlament und Öffentlichkeit. 61 S.  
*Matthias Trénel*

**Abteilung „Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen“**

**2004**

- SP IV 2004-201 Verpflichten Menschenrechte zur Demokratie? Über universelle Menschenrechte, politische Teilhabe und demokratische Herrschaftsordnungen. 25 S.  
*Sonja Grimm*

**2005**

- SP IV 2005-201 Political Representation and Ethnic Conflict in New Democracies. 26 S.  
*Sonia Alonso und Rubén Ruiz*
- SP IV 2005-202 Taking Europe to Its Extremes. Examining Cueing Effects of Right-Wing Populist Parties on Public Opinion Regarding European Integration. 25 S.  
*Catherine E. Netjes und Erica Edwards*
- SP IV 2005-203 Die Wahlerfolge rechtspopulistischer Parteien – eine Folge von Modernisierungsprozessen? 21 S.  
*Tanja Binder*

SP IV 2005-204 Democracy, Communication and Language in Europe's Transnational Political Space. 33 S.

*Peter A. Kraus*

## **2008**

SP IV 2008-201 Patterns of Participation: Political and Social Participation in 22 Nations. 33 S.

*Kenneth Newton und Heiko Giebler*

SP IV 2008-202 Multinational Democracy and the Consequences of Compounded Representation. The Case of Spain. 27 S.

*Sonia Alonso*

## **2009**

SP IV 2009-201 Das Kopftuch im Streit zwischen Parlamenten und Gerichten. Ein Drama in drei Akten. 51 S.

*Christian Henkes und Sascha Kneip*

## **Abteilung „Transnationale Konflikte und internationale Institutionen“**

### **2006**

SP IV 2006-301 Politische Ordnungsbildung wider Willen - Ein Forschungsprogramm zu transnationalen Konflikten und Institutionen. 52 S.

*Michael Zürn, Martin Binder, Matthias Ecker-Ehrhardt und Katrin Radtke*

SP IV 2006-302 Präventive Selbstverteidigung als Antwort? Rekonstruktion eines Weltbildes. 43 S.

*Johannes Schwehr*

SP IV 2006-303 Law and Order in the European Union: Explaining Variations in Compliance with the European Community Treaty. 30 S.

*Scott Nicholas Siegel*

SP IV 2006-304 Affected and Subjected - The All-Affected Principle in Transnational Democratic Theory. 27 S.

*Johan Karlsson*

### **2007**

SP IV 2007-301 Coordination in United Nations Peacebuilding. A Theory-Guided Approach. 47 S.

*Anna Herrhausen*

SP IV 2007-302 Weltgesellschaft und Modernisierung - eine Skizze der Dynamik des Formwandels des Systems internationaler Beziehungen. 32 S.

*Susanne Fuchs*

SP IV 2007-303 Neue Autoritäten? Ein kommunikationstheoretischer Blick auf die Deutungsmacht inter- und transnationaler Akteure in der Darfurkrise. 42 S.

*Matthias Ecker-Ehrhardt*

SP IV 2007-304 Ein Trend zu transnationaler Solidarität? Die Entwicklung des Spendenaufkommens in der Not- und Entwicklungshilfe. 27 S.

*Katrin Radtke*

SP IV 2007-305 Making Normative Meanings Accountable in International Politics. 43 S.

*Antje Wiener*

SP IV 2007-306 Die Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten in der erweiterten Europäischen Union – Reformen in den neuen post-sozialistischen Mitgliedstaaten, 37 S.

*Claus Offe und Susanne Fuchs*

SP IV 2007-307 The Selective Enforcement of Human Rights? The International Response to Violent Humanitarian Crises and Gross Violations of Human Rights in the Post-Cold-War Era. 29 S.

*Martin Binder*

SP IV 2007-308 Tensions in Liberalism: The Troubled Path to Liberal World Order. 28 S.

*Georg Sørensen*

## 2008

- SP IV 2008-301 Normative Power and EU Arms Transfer Policy: A Theoretical Critique and Empirical Test. 33 S.  
*Jennifer L. Erickson*
- SP IV 2008-302 The Institutional Design of International Double Taxation Avoidance. 34 S.  
*Thomas Rixen*
- SP IV 2008-303 Klimaschutzpolitik: Warum ist Deutschland ein Vorreiter im internationalen Vergleich? Zur Rolle von Handlungskapazitäten und Pfadabhängigkeit. 100 S.  
*Helmut Weidner*
- SP IV 2008-304 Global Social and Civil Entrepreneurs: An Answer to the Poor Performance of Global Governance? 28 S.  
*Tine Stein*
- SP IV 2008-305 The Politicization of International Security Institutions: The UN Security Council and NGOs. 25 S.  
*Martin Binder*
- SP IV 2008-306 Politicization and Institutional (Non-)Change in International Taxation. 30 S.  
*Thomas Rixen*
- SP IV 2008-307 WHO Says Competition Is Healthy—How Civil Society Can Change IGOs. 34 S.  
*Lora Anne Viola*

## 2009

- SP IV 2009-301 Symbolic Knowledge At Work: Comitology and Learning from Experts in European Technology Policy. 24 S.  
*Kathrin Böhling*

## Forschungsgruppe „Zivilgesellschaft, Citizenship und Politische Mobilisierung in Europa“

### 2004

- SP IV 2004-401 Über schwindende Gemeinsamkeiten: Ausländer- versus Migrantenforschung. Die Notwendigkeit eines Perspektivenwechsels zur Erforschung ethnischer Minderheiten in Deutschland am Beispiel des Projekts „Die Qualität der multikulturellen Demokratie in Amsterdam und Berlin“. 78 S.  
*Christian Galonska, Maria Berger und Ruud Koopmans*
- SP IV 2004-402 Das „Kommentariat“: Rolle und Status einer Öffentlichkeitselite. 33 S.  
*Barbara Pfetsch, Christiane Eilders, Friedhelm Neidhardt und Stephanie Gröbl*
- SP IV 2004-403 Konflikte um Definitionen und Konzepte in der genderorientierten und Mainstream-Partizipationsforschung – Ein Literaturüberblick. 18 S.  
*Brigitte Geißel*
- SP IV 2004-501 Ambivalenzen der Zivilgesellschaft. Gegenbegriffe, Gewalt und Macht. 86 S.  
*Dieter Gosewinkel und Sven Reichardt*
- SP IV 2004-502 Zivilgesellschaft und nichtbürgerliche Trägerschichten. Das Beispiel der frühen deutschen Arbeiterbewegung (ca. 1830-1880). 51 S.  
*Jürgen Schmidt*
- SP IV 2004-503 Privacy, Justice and Equality, The History of Privacy Legislation and its Significance for Civil Society. 20 S.  
*Martin Lengwiler*
- SP IV 2004-504 Contentious Food Politics: Sozialer Protest, Märkte und Zivilgesellschaft (18.-20. Jahrhundert). 75 S.  
*Manfred Gailus*

SP IV 2004-505 Unternehmen organisieren im gesellschaftlichen Umfeld – deutsche und französische Erfahrungen zwischen 1890 und 1914. 30 S.  
*Heinrich Hartmann*

## **2005**

SP IV 2005-401 Zivilgesellschaft, Gemeinwohl und Kollektivgüter. 38 S.  
*Ute Hasenöhr*

SP IV 2005-402 Support for Democracy. Social Capital, Civil Society and Political Performance. 27 S.  
*Kenneth Newton*

SP IV 2005-403 Zugang und Legitimität der EU. Vorläufige Ergebnisse der Befragung deutscher Interessenverbände, politischer Parteien, Ministerien und politischer Stiftungen zur Außenhandelspolitik in der Europäischen Union. 26 S.  
*Sabine Mohr, Bernhard Weßels, Jan Beyers und Bart Kerremans*

SP IV 2005-404 Religion und Zivilgesellschaft. Zur Theorie und Geschichte ihrer Beziehung. 57 S.  
*Manuel Borutta*

SP IV 2005-405 Civil Society and Democracy in Nineteenth Century Europe: Entanglements, Variations, Conflicts. 32 S.  
*Stefan-Ludwig Hoffmann*

SP IV 2005-406 Europe and the Other. Non-European Concepts of Civil Society. 95 S.  
*Hinnerk Bruhns und Dieter Gosewinkel*

## **2006**

SP IV 2006-401 Politische Kritik – Gefahr oder Chance? 31 S.  
*Brigitte Geißel*

## **2007**

SP IV 2007-401 Civil Society in the History of Ideas: The French Tradition. 21 S.  
*Annelien de Dijn*

SP IV 2007-402 Moskau und Chicago als Metropolen der Moderne. Sozialer Konflikt und gesellschaftliche Integration 1870-1914. 20 S.  
*Jan C. Behrends*

SP IV 2007-403 Von imperialer Inklusion zur nationalen Exklusion. Staatsbürgerschaft in Österreich-Ungarn 1867-1923. 32 S.  
*Ulrike von Hirschhausen*

## **2009**

SP IV 2009-401 Das Schweizer Bürgerrecht zwischen kommunaler Rechtstradition, bundesstaatlichem Laisser-faire und ethnisch-nationaler Fremdenabwehr 1848-1933, 30 S.  
*Regula Argast*

### **Arbeitsstelle „Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration“ (AKI)**

## **2004**

SP IV 2004-601 Neuere Forschungen über Intergruppenkonflikte: Konsequenzen für den Umgang mit Migration und Integration. 19 S.  
*Miles Hewstone*

## **2005**

SP IV 2005-601 The Effectiveness of Bilingual School Programs for Immigrant Children. 146 S.  
*Janina Söhn*

- AKI-Forschungsbilanz 1 Migration und Illegalität in Deutschland. 109 S.  
*Karen Schönwälder, Dita Vogel und Giuseppe Sciortino*
- AKI-Forschungsbilanz 2 Zweisprachiger Schulunterricht für MigrantInnen. Ergebnisse der Evaluationsforschung zu seinen Auswirkungen auf Zweitspracherwerb und Schulerfolg. 41 S.  
*Janina Söhn*
- AKI-Forschungsbilanz 3 Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen: Erkenntnisse über ihre Wirkungen aus den Niederlanden, Schweden und Deutschland. 62 S.  
*Karen Schönwälder, Janina Söhn und Ines Michalowski unter Mitwirkung von Katarina Löbel*

## 2006

- SP IV 2006-601 Ethnische Diskriminierung im deutschen Schulsystem? Theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse. 41 S.  
*Cornelia Kristen*
- AKI-Forschungsbilanz 4 Migration, Sprache und Integration. 131 S.  
*Hartmut Esser*
- AKI-Forschungsbilanz 5 Migrationshintergrund, Minderheitenzugehörigkeit und Bildungserfolg. Forschungsergebnisse der pädagogischen, Entwicklungs- und Sozialpsychologie. 138 S.  
*Janet Ward Schofield (in Zusammenarbeit mit Kira Alexander, Ralph Bangs und Barbara Schauenburg)*

## 2007

- SP IV 2007-601 Siedlungsstrukturen von Migrantengruppen in Deutschland: Schwerpunkte der Ansiedlung und innerstädtische Konzentrationen. 57 S.  
*Karen Schönwälder und Janina Söhn unter Mitarbeit von Nadine Schmid*
- SP IV 2007-602 Residential Segregation and the Integration of Immigrants: Britain, the Netherlands and Sweden. 114 S.  
*Karen Schönwälder (Hrsg.)*
- SP IV 2007-603 The Effects of Ethnic and Social Segregation on Children and Adolescents: Recent Research and Results from a German Multilevel Study. 44 S.  
*Dietrich Oberwittler*
- SP IV 2007-604 Gar nicht so anders: Eine vergleichende Analyse der Generationenbeziehungen bei Migranten und Einheimischen in der zweiten Lebenshälfte. 59 S.  
*Helen Baykara-Krumme*

## Abteilung „Migration, Integration, Transnationalisierung“

### 2008

- SP IV 2008-701 Tradeoffs between Equality and Difference. Immigrant Integration, Multiculturalism, and the Welfare State in Cross-National Perspective. 41 S.  
*Ruud Koopmans*
- SP IV 2008-702 The Diffusion of Ethnic Violence in Germany: The Role of Social Similarity. 20 S.  
*Robert Braun und Ruud Koopmans*
- SP IV 2008-703 The Rise of Right-Wing Populist Pim Fortuyn in the Netherlands. A Discursive Opportunity Approach, 29 S.  
*Ruud Koopmans und Jasper Muis*
- SP IV 2008-704 Transnationale Familien. Zur Entstehung, zum Ausmaß und zu den Konsequenzen der migrationsbedingten Eltern-Kind-Trennung in Familien aus den klassischen Gastarbeiterländern in Deutschland. 33 S.  
*Rahim Hajji*
- SP IV 2008-705 Transnationale Familienverhältnisse, Verlusterfahrung und Bindungsverhalten. 41 S.  
*Rahim Hajji*

**2009**

SP IV 2009-701 Ethnic Retention and Host Culture Adoption among Turkish Immigrants in Germany, France and the Netherlands: A Controlled Comparison. 32 S.  
*Evelyn Ersanilli und Ruud Koopmans*

**Download elektronisch verfügbarer Arbeitspapiere/download of discussion papers:**

Die meisten Arbeitspapiere stehen auf der WZB-Homepage zum Download zur Verfügung  
([http://www.wzb.eu/publikation/discussion\\_papers/liste\\_discussion\\_papers.de.htm](http://www.wzb.eu/publikation/discussion_papers/liste_discussion_papers.de.htm)).

You can download most discussion papers from the homepage of the WZB  
([http://www.wzb.eu/publikation/discussion\\_papers/liste\\_discussion\\_papers.en.htm](http://www.wzb.eu/publikation/discussion_papers/liste_discussion_papers.en.htm)).

\*\*\*

Bitte verwenden Sie das Bestellformular auf der nächsten Seite, um Arbeitspapiere zu bestellen!

Please use the form on the following page for ordering printed versions of the papers!

Bitte legen Sie Ihren Bestellungen von WZB-Papers unbedingt einen an Sie adressierten Aufkleber sowie je Discussion paper eine Briefmarke im Wert von 0,51 EUR bzw. bei Bestellungen aus dem Ausland einen „Coupon-Réponse International“ bei!

Please enclose a self-addressed label and postage stamps in the amount of 0,51 EUR or a „Coupon-Réponse International“ for orders from abroad for each requested paper!

## Bestellschein

## Order Form

Absender ♦ Return address:

Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung (WZB)  
Informations- und Kommunikationsreferat  
Reichpietschufer 50  
10785 Berlin

---

---

---

---

---

Hiermit bestelle ich folgende(s) Discussion paper(s)/  
please send me the following discussion paper(s):

Bestell-Nr. ♦ Ordering no.	Autor/inn/en, Kurztitel ♦ Author(s), (short) title