

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 15. Januar 2007
über die Popularklage
der Islamischen Religionsgemeinschaft e. V. in B.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit
des Art. 59 Abs. 2 Satz 3 des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und
Unterrichtswesen (BayEUG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai
2000 (GVBI S. 414, BayRS 2230-1-1-UK), zuletzt geändert durch Gesetz vom
26. Juli 2006 (GVBI S. 397)

Aktenzeichen: Vf. 11-VII-05

Leitsätze:

1. Der Gesetzgeber kann im Rahmen der Schulaufsicht (Art. 130 Abs. 1 BV) grundsätzlich Regelungen darüber treffen, inwieweit Lehrkräften an öffentlichen Schulen im Unterricht das Tragen äußerer Symbole und Kleidungsstücke, die eine religiöse oder weltanschauliche Überzeugung ausdrücken, versagt ist.
2. Art. 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG genügt dem Erfordernis der Normbestimmtheit (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV). Der Begriff der christlich-abendländischen Bildungs- und Kulturwerte umschreibt ungeachtet seiner Bezugnahme auf den religiösen Bereich die von konkreten Glaubensinhalten losgelöste, in der Bayerischen Verfassung verankerte Wertewelt.
3. Das Verbot, im Unterricht bestimmte äußere Symbole und Kleidungsstücke zu tragen, greift in die durch Art. 107 Abs. 1 und 2 BV verbürgte Glaubens- und Religionsfreiheit der Lehrkräfte ein. Dieser Rechtsposition stehen die Grund-

rechte der Schüler und ihrer Eltern (Art. 107 Abs. 1, Art. 126 Abs. 1 BV) sowie der staatliche Bildungs- und Erziehungsauftrag gegenüber. Der Gesetzgeber ist bei der Lösung des Spannungsverhältnisses davon ausgegangen, dass die glaubhafte Vermittlung der verfassungsrechtlichen Grundwerte und Bildungsziele durch das Tragen bestimmter äußerer Symbole und Kleidungsstücke gefährdet wird. Dieses Abwägungsergebnis ist verfassungsrechtlich auch unter dem Gesichtspunkt des staatlichen Neutralitätsgebots nicht zu beanstanden.

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

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

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

Gegenstand der Popularklage ist die Frage, ob Art. 59 Abs. 2 Satz 3 des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000 (GVBl S. 414, BayRS 2230-1-1-

UK), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2006 (GVBl S. 397), gegen die Bayerische Verfassung verstößt. Art. 59 Abs. 2 BayEUG lautet:

„(2) ¹ Die Lehrkräfte haben den in Art. 1 und 2 niedergelegten Bildungs- und Erziehungsauftrag sowie die Lehrpläne und Richtlinien für den Unterricht und die Erziehung zu beachten. ² Sie müssen die verfassungsrechtlichen Grundwerte glaubhaft vermitteln. ³ Äußere Symbole und Kleidungsstücke, die eine religiöse oder weltanschauliche Überzeugung ausdrücken, dürfen von Lehrkräften im Unterricht nicht getragen werden, sofern die Symbole oder Kleidungsstücke bei den Schülerinnen und Schülern oder den Eltern auch als Ausdruck einer Haltung verstanden werden können, die mit den verfassungsrechtlichen Grundwerten und Bildungszielen der Verfassung einschließlich den christlich-abendländischen Bildungs- und Kulturwerten nicht vereinbar ist. ⁴ Art. 84 Abs. 2 bleibt unberührt. ⁵ Für Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst können im Einzelfall Ausnahmen von der Bestimmung des Satzes 3 zugelassen werden.“

II.

Die Antragstellerin trägt vor, dass sie antragsbefugt sei, da sie im Jahr 1990 durch den Ministerrat der DDR als Körperschaft des öffentlichen Rechts anerkannt worden sei. Als Grundrechtsträgerin, die zudem mit dem Islamischen Zentrum in München e.V. (IZM), einem islamischen Dachverband in Bayern, verbunden sei, könne sie Verstöße eines bayerischen Landesgesetzes gegen die Bayerische Verfassung geltend machen. Hierzu bringt sie folgende Rügen vor:

1. Art. 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG enthalte Leerformeln und verstoße daher gegen das Bestimmtheitsgebot. Welche Voraussetzungen gegeben sein müssten, um das im Gesetzestext angesprochene Verständnis der Schülerinnen und Schüler sowie der Eltern festzustellen, werde nicht hinreichend deutlich. Unklar bleibe insbesondere auch, was unter dem Begriff „abendländisch“ zu verstehen sei.

2. Die angegriffene Norm verletze die Antragstellerin und die Muslime in Bayern in ihrer durch Art. 107 BV geschützten positiven Religionsfreiheit. Diese umfasse auch das Tragen eines Kopftuchs durch eine Muslimin als religiöses Symbol. Eine

Einstellung, die dem in Deutschland vorherrschenden, von Gleichberechtigung geprägten Frauenbild widerspreche, oder eine fundamentalistische Gesinnung könne hieraus nicht abgeleitet werden. In den Schutzbereich des Art. 107 BV werde dadurch in ungerechtfertigter Weise eingegriffen, dass einer Muslimin, die sich aus freien Stücken für das Kopftuch als Zeichen ihrer Religionsausübung entschieden habe, das Tragen bei Ausübung ihrer hoheitlichen Tätigkeit als Lehrkraft untersagt werde. Das Tragen religiös motivierter Symbole dürfe nicht verboten werden, weil diese zur Persönlichkeit gehörten und aus innerer Überzeugung getragen würden. Die Neutralität des Staates wäre erst dann verletzt, wenn eine Muslimin im Unterricht für ihre Religion werben würde. Zudem sei die Regelung als Einzelfallgesetz anzusehen, das die Muslime, wie sich auch aus der Gesetzesbegründung ergebe, klar benachteilige.

3. Die Antragstellerin rügt ferner einen Verstoß gegen Art. 116 i. V. m. Art. 107 Abs. 4 BV. Die Gesetzesbegründung enthalte den Hinweis, dass einer muslimischen Referendarin bei einer beharrlichen Weigerung, das Kopftuch im Unterricht abzulegen, die Eignung zum Unterrichten abgesprochen werden könne. Dadurch werde der Zugang zu einem öffentlichen Amt aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Religion verhindert.

4. Verletzt sei auch das Recht der Muslime auf Gleichheit vor dem Gesetz nach Art. 118 Abs. 1 BV. Ein sachlicher Grund für eine unterschiedliche Behandlung des Kopftuchs einer Muslimin und der Tracht von Ordensschwestern, die nach der Gesetzesbegründung zulässig bleibe, sei nicht ersichtlich. Die Antragstellerin wehre sich dagegen, dass der islamischen Religionsgemeinschaft der Stempel der Verfassungswidrigkeit aufgedrückt werde.

5. Schließlich sei Art. 101 BV verletzt. Solange eine Muslimin nicht im Unterricht aktiv für ihre Religion werbe, gebe es keinen Grund, die allgemeine Handlungsfreiheit einzuschränken.

III.

1. Der Bayerische Landtag beantragt, die Popularklage als unzulässig, jedenfalls aber als unbegründet abzuweisen. Er schließt sich der Stellungnahme der Bayerischen Staatsregierung an und macht ergänzend geltend, dass der Vortrag der Antragstellerin Ungereimtheiten enthalte. Sie vertrete die Auffassung, die Pflicht zum Tragen eines Kopftuchs finde nach einer vorherrschenden und modernen Auslegung im Koran keine Stütze. Eine bloße gesellschaftliche Tradition oder Konvention sei durch das Grundrecht auf Religionsfreiheit jedoch nicht gedeckt. Der Staat habe insbesondere bei seinen Beamten darauf zu achten, dass keine Zweifel an der Treue zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung bestünden. Es handle sich um kein Einzelfallgesetz, da nicht allein das Tragen muslimischer Symbole im Unterricht verboten sei. Es werde auch nicht eine bestimmte Weltanschauung bevorzugt. Absolute Wertneutralität könne jedoch niemals der Ausgangspunkt einer staatlichen Ordnung sein. Die Grundwerte der Bayerischen Verfassung beruhten auf einem christlich-abendländischen Verständnishintergrund, der aber ausdrücklich von der christlichen Religion zu unterscheiden sei.

2. Die Bayerische Staatsregierung erhebt Bedenken gegen die Zulässigkeit der Popularklage. Der Antragstellerin seien keine Körperschaftsrechte verliehen worden; sie sei als eingetragener Verein organisiert. Sie trage nicht vor, Mitglieder in Bayern zu haben, deren Grundrechte durch das angegriffene Gesetz betroffen sein könnten.

Nach Auffassung der Staatsregierung ist die Popularklage jedenfalls unbegründet.

a) Ein Verbot des Tragens des muslimischen Kopftuchs sei zwar im Wortlaut der angegriffenen Regelung nicht ausdrücklich verankert. Gleichwohl könne sich ein solches Verbot auf die insoweit hinreichend bestimmte Norm stützen, da das muslimische Kopftuch aus der Sicht der Schülerinnen und Schüler sowie ihrer Erziehungsberechtigten als Ausdruck einer Haltung verstanden werden könne, die mit den verfassungsrechtlichen Grundwerten und Bildungszielen einschließlich der

christlich-abendländischen Bildungs- und Kulturwerte nicht vereinbar sei. Abzustellen sei auf einen objektiven, abstrakten Empfängerhorizont. Eine Kopftuch tragende Lehrerin sei nicht in der Lage, die verfassungsmäßigen Bildungs- und Erziehungsziele, insbesondere die Gleichberechtigung von Frau und Mann, glaubhaft zu vermitteln und zu verkörpern. Ein Ausgleich der Freiheitsrechte der Lehrerin mit der (negativen) Religions- und Gewissensfreiheit aller Schülerinnen und Schüler, dem Erziehungsrecht der Eltern sowie dem staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag könne nur in der Weise erfolgen, dass bei einer Lehrerin das Tragen des Kopftuchs im Unterricht unterbleibe.

Demgegenüber gestatte Art. 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG, dass Klosterschwestern im Unterricht an öffentlichen Schulen das Nonnenhabit trügen. Hierin liege kein Widerspruch zur verfassungsrechtlichen Gleichwertigkeit der Religionen. Das Nonnenhabit entspreche christlichen und abendländischen Bildungs- und Kulturwerten. Es werde von niemandem dahin verstanden, dass sich Mädchen oder Frauen in entsprechender Weise zu kleiden hätten, um sittlichen Geboten oder der Stellung der Frau in der Gesellschaft angemessen Rechnung zu tragen.

b) Der Schutzbereich des Grundrechts auf gleichen Zugang zum Lehramt sei nicht verletzt, da mit der Regelung des Art. 59 Abs. 2 Satz 5 BayEUG eine Ausnahme geschaffen worden sei, die es ermögliche, die Belange der Bewerber mit den Belangen der weltanschaulich-religiösen Neutralität, des elterlichen Erziehungsrechts und der negativen Glaubensfreiheit der Schüler in individueller Weise in Einklang zu bringen. Der Hinweis der Antragstellerin, dass einer muslimischen Lehrkraft im Vorbereitungsdienst, die sich beharrlich weigere, das Kopftuch im Unterricht abzunehmen, die Eignung zum Unterrichten abgesprochen werden könne oder solle, sei unzutreffend.

c) Eine Verletzung des Gleichheitssatzes liege schon deshalb nicht vor, weil Art. 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG die unterschiedlichen Religionen nicht ungleich behandle. Anknüpfungspunkt sei vielmehr die Bereitschaft aller Lehrer, gleich welcher Religionszugehörigkeit, die verfassungsrechtlichen Grundwerte sowie die Bil-

dungsziele einschließlich der christlich-abendländischen Kulturwerte zu achten und glaubhaft zu vermitteln. Im Gegensatz zum muslimischen Kopftuch sei beim Nonnenhabit zu berücksichtigen, dass sich die christlichen Kirchen vorbehaltlos zu den verfassungsrechtlichen Grundwerten und Bildungszielen bekennen würden.

d) Für eine Prüfung des Grundrechts auf allgemeine Handlungsfreiheit sei angesichts der zugleich erhobenen spezielleren Rügen kein Raum. Art. 101 BV trete insoweit zurück.

IV.

Die Popularklage ist zulässig.

1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und die herrschende Lehre lassen alle natürlichen und juristischen Personen als Popularkläger zu, stellen also in der Sache an die Antragsberechtigung keine weiteren Anforderungen als die, dass der Popularkläger rechtsfähig sein muss (VerfGH vom 4.8.1954 = VerfGH 7, 69/73; Knöpfle in Nawiasky/Schweiger/Knöpfle, Die Verfassung des Freistaates Bayern, RdNr. 19 zu Art. 98 Satz 4 BV; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 7 zu Art. 98).

Die Antragstellerin erfüllt diese Voraussetzung. Es kann dahinstehen, ob sie, wie sie meint, den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts erlangt hat. Denn sie ist als Verein in das Vereinsregister des Amtsgerichts Charlottenburg eingetragen; damit ist sie rechtsfähig. Juristische Personen des privaten Rechts sind grundsätzlich antragsberechtigt (VerfGH vom 16.6.1975 = VerfGH 28, 107/118).

Ein besonderes Rechtsschutzinteresse oder ein gegenwärtiges und unmittelbares Betroffensein setzt die Popularklage nicht voraus (VerfGH vom 29.04.1983 = VerfGH 36, 56/61; VerfGH vom 10.10.2001 = VerfGH 54, 109/133). Eine Popularklage kann allerdings dann unzulässig sein, wenn sie missbräuchlich erhoben wäre und Sinn und Zweck des Instituts der Popularklage widerspräche (VerfGH 36, 56/61; VerfGH vom 16.2.1989 = VerfGH 42, 11/15). Anhaltspunkte dafür sind hier nicht gegeben.

2. Die Antragstellerin hat in substantiiertem Weise Verstöße gegen die Glaubens- und Religionsfreiheit (Art. 107 BV), den in Art. 116 BV verankerten Grundsatz des freien Zugangs zu den öffentlichen Ämtern, den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) und die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) gerügt. Ist eine Popularklage – wie hier – mit substantiierten Grundrechtsrügen zulässig erhoben, erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn sie nicht als verletzt bezeichnet worden sind oder wenn sie – wie das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) – keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 25.1.2006 = VerfGH 59, 1/11).

V.

Die Popularklage ist unbegründet. Art. 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Der Staat kann kraft seiner Schulaufsicht grundsätzlich Regelungen darüber treffen, inwieweit Lehrkräften an öffentlichen Schulen im Unterricht das Tragen äußerer Symbole und Kleidungsstücke, die eine religiöse oder weltanschauliche Überzeugung ausdrücken, versagt ist. In Art. 130 Abs. 1 BV ist dem Staat die Befugnis zur Ordnung und Organisation des Schul- und Bildungswesens eingeräumt. Die Schulaufsicht erstreckt sich auch auf Fragen des Unterrichtsbetriebs (VerfGH vom 1.8.1997 = VerfGH 50, 156/166; VerfGH vom 17.5.2006). Sie kann zum einen

durch Rechtsetzung und zum anderen durch verwaltungsmäßige Leitung des Schulwesens oder durch Aufsicht im engeren Sinn ausgeübt werden (Meder, RdNr. 1 zu Art. 130). Entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts, das entschieden hat, dass das Verbot für Lehrkräfte, in Schule und Unterricht ein islamisches Kopftuch zu tragen, ohne Regelung in einem formellen Gesetz verfassungswidrig ist (Entscheidung vom 24.9.2003 = BVerfGE 108, 282 ff.), hat der parlamentarische Landesgesetzgeber die angegriffene Regelung getroffen.

1. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) ist nicht verletzt.

a) Art. 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG enthält keine unzulässige Einzelfallregelung. Normen für den Einzelfall sind nach der Bayerischen Verfassung insoweit zulässig, als sie mit den Grundrechtsnormen, vor allem mit dem Gleichheitssatz, und mit dem Gewaltenteilungsprinzip vereinbar sind. Im vorliegenden Fall ist die angegriffene Regelung jedoch bereits nach ihrem Wortlaut so abstrakt gefasst, dass sie eine Vielzahl von Fallgestaltungen und von potentiellen Normadressaten erfasst. Sie gilt für alle äußeren Symbole und Kleidungsstücke, die eine religiöse oder weltanschauliche Überzeugung ausdrücken, sofern die Symbole oder Kleidungsstücke bei den Schülerinnen und Schülern oder den Eltern auch als Ausdruck einer Haltung verstanden werden können, die mit den verfassungsrechtlichen Grundwerten und Bildungszielen der Verfassung einschließlich den christlich-abendländischen Bildungs- und Kulturwerten nicht vereinbar ist. Selbst wenn ein Einzelfall dem Gesetzgeber Veranlassung gibt, allgemeine Regelungen für Fälle dieser Art zu erlassen, ist dies verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklich (VerfGH vom 27.1.1978 = VerfGH 31, 17/32; VerfGH vom 7.11.1984 = VerfGH 37, 148/162; VerfGH vom 27.7.1995 = VerfGH 48, 99/108).

Es ist im Übrigen nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, zu überprüfen, welche äußeren Symbole und Kleidungsstücke im Einzelnen von der angegriffenen Norm erfasst werden, und diese im Hinblick darauf einfachrechtlich verbindlich auszulegen. Ob beispielsweise das von der Antragstellerin und in der Gesetzes-

begründung (LT-Drs. 15/368 S. 3 f.) genannte Kopftuch oder etwa die in Rottönen gehaltene Kleidung und die sog. Mala (Halskette) der Bhagwan-Anhänger (vgl. VG München = BayVBI 1985, 248), die Tracht der Taliban, zu der die Burka gehört, sowie der unter Musliminnen ebenfalls verbreitete Tschador den Tatbestand des Art. 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG erfüllen, ist eine Frage des Vollzugs der Norm, die für die Beurteilung ihrer Verfassungsmäßigkeit keine Rolle spielt. Für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Vollzugsmaßnahmen sind in erster Linie die Fachgerichte zuständig (VerfGH vom 24. 2.1988 = VerfGH 41, 17/26; VerfGH vom 30.1.2006 = VerfGH 59, 23/26).

b) Art 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG genügt dem Erfordernis der Normbestimmtheit, das ebenfalls eine Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips darstellt (Meder, RdNr. 5 zu Art. 3).

Der Bestimmtheitsgrundsatz verpflichtet den Normgeber, seine Vorschriften so zu fassen, dass sie den rechtsstaatlichen Anforderungen der Klarheit und Justitiabilität entsprechen. Normen müssen so formuliert sein, dass die davon Betroffenen die Rechtslage zumindest ansatzweise eigenständig beurteilen und ihr Verhalten danach einrichten können und dass die Gerichte in der Lage sind, die Anwendung der betreffenden Vorschrift durch die Verwaltung zu kontrollieren. Gleichwohl darf das Gebot der Bestimmtheit nicht übersteigert werden, weil Gesetze sonst zu starr und kasuistisch werden müssten und der Vielgestaltigkeit des Lebens oder der Besonderheit des Einzelfalls nicht mehr gerecht werden könnten. Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, jeden Tatbestand mit exakt erfassbaren Merkmalen bis ins Letzte zu umschreiben. Es bestehen jedenfalls dann keine Bedenken, wenn sich mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lässt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 28.3.2003 = VerfGH 56, 28/45; VerfGH vom 30.9.2004 = VerfGH 57, 113/127). Wie auch sonst bei der Auslegung von Rechtsvorschriften können das Ziel, das die gesetzliche Regelung insgesamt verfolgt, ihre Tendenz, ihr Programm, der Zusammenhang mit anderen Vorschriften und

die Entstehungsgeschichte berücksichtigt werden (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 24.7.1995 = VerfGH 48, 87/95; Meder, RdNrn. 25 f. zu Art. 98).

Die angegriffene Regelung wird diesen Grundsätzen gerecht.

aa) Auslegungsbedarf besteht zum einen insoweit, als bei der Anwendung der Vorschrift zu prüfen ist, inwieweit äußere Symbole oder Kleidungsstücke eine religiöse oder weltanschauliche Überzeugung ausdrücken. Diese Frage kann anhand des Inhalts des jeweiligen Ausdrucksmittels unter Berücksichtigung der in Betracht kommenden Deutungsmöglichkeiten im Einzelfall beurteilt werden (vgl. BVerfGE 108, 282/303 ff.). Der Gesetzgeber war unter dem Gesichtspunkt des Bestimmtheitsgebots nicht verpflichtet, konkrete äußere Symbole und Kleidungsstücke in den Gesetzeswortlaut aufzunehmen. Wie bereits dargelegt, ist die einfachrechtliche Auslegung im Einzelnen nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs (VerfGH 41, 17/26).

bb) Zum anderen ist Art. 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG in seiner konkreten Anwendung hinsichtlich der im zweiten Halbsatz angesprochenen Wirkungsweise auslegungsbedürftig. Auch insoweit hat der Verfassungsgerichtshof nur zu prüfen, ob eine einfachrechtliche Auslegung mit den gängigen Methoden möglich ist; er hat diese aber nicht selbst vorzunehmen (VerfGH 41, 17/26). Die angegriffene Regelung setzt voraus, dass die Symbole oder Kleidungsstücke bei den Schülerinnen und Schülern oder den Eltern auch als Ausdruck einer Haltung verstanden werden können, die mit den verfassungsrechtlichen Grundwerten und Bildungszielen der Verfassung einschließlich den christlich-abendländischen Bildungs- und Kulturwerten nicht vereinbar ist.

Der Begriff „christlich“ ist dabei so zu verstehen, wie ihn auch die Bayerische Verfassung verwendet. Gemäß Art. 135 Satz 2 BV werden die Schüler nach den Grundsätzen der christlichen Bekenntnisse unterrichtet und erzogen. Hierunter sind nicht die Glaubensinhalte einzelner christlicher Bekenntnisse zu verstehen, sondern die Werte und Normen, die, vom Christentum maßgeblich geprägt, auch

weitgehend zum Gemeingut des abendländischen Kulturkreises geworden sind (VerfGH 55, 189/196 f.; BVerfG vom 17.12.1975 = BVerfGE 41, 65/84 f.). Ungeachtet seiner Herkunft aus dem religiösen Bereich bezeichnet der Begriff somit eine von Glaubensinhalten losgelöste, aus der Tradition der christlich-abendländischen Kultur hervorgegangene Wertewelt, die nach der Verfassung unabhängig von ihrer religiösen Fundierung Geltung beansprucht (vgl. BVerwG vom 24.6.2004 = BVerwGE 121, 140/151). Das Wort „abendländisch“ seinerseits nimmt Bezug auf die durch den Humanismus und die Aufklärung beeinflussten Grundwerte der westlichen Welt.

Die angegriffene Regelung soll sicherstellen, dass an öffentlichen Schulen nur Lehrkräfte unterrichten, die die verfassungsrechtlichen Grundwerte glaubhaft vermitteln (LT-Drs. 15/368 S. 1). Entscheidend ist dabei die Wirkung auf die unmittelbar Betroffenen und deren Verständnis. Allerdings stellt der Wortlaut der Regelung darauf ab, wie die Symbole und Kleidungsstücke verstanden werden können, nicht wie diese im konkreten Fall tatsächlich verstanden werden. Daher kommt es nicht auf die rein subjektive Sichtweise der betroffenen Schüler und Eltern, sondern auf eine objektivierete Bewertung an. Auszugehen ist von der Wirkung auf einen verständigen Betrachter, der seinerseits auf dem Boden der Bayerischen Verfassung und des Grundgesetzes steht. Eine grammatikalische Auslegung lässt den Willen des Gesetzgebers somit hinreichend deutlich werden.

2. Art. 107 Abs. 1 und 2 BV werden durch die angegriffene Norm nicht verletzt.

a) Art. 107 Abs. 1 BV schützt die Glaubens- und Gewissensfreiheit, während Art. 107 Abs. 2 BV das Grundrecht der freien Religionsausübung verbürgt. Diese Verfassungsnormen gewährleisten dem Einzelnen einen vor staatlichen Eingriffen geschützten Freiraum, in dem er sich in religiös-weltanschaulicher Hinsicht die Lebensform zu geben vermag, die seiner Überzeugung entspricht (VerfGH vom 15.1.1996 = VerfGH 49, 1/6). Von einer Religion oder Weltanschauung ist auszugehen, wenn Gedanken oder Handlungen aus einer Gesamtsicht der Welt oder aus einer hinreichend konsistenten, wenn auch wandelbaren Gesamthaltung zur

Welt entspringen (Starck in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl. 2005, RdNr. 33 zu Art. 4). Art. 107 Abs. 1 und 2 BV enthalten ein umfassend zu verstehendes einheitliches Grundrecht, welches sich nicht nur auf die innere Freiheit, zu glauben oder nicht zu glauben, erstreckt, sondern auch auf die äußere Freiheit, den Glauben zu bekunden und zu verbreiten. Geschützt ist somit nicht nur die innere Glaubens- und Gewissensfreiheit, sondern auch deren in die Außenwelt tretende Verwirklichung (Meder, RdNr. 3 zu Art. 107). Die Religionsfreiheit umfasst das Recht des Einzelnen, sein gesamtes Verhalten an den Lehren seines Glaubens auszurichten und seiner inneren Glaubensüberzeugung gemäß zu handeln (BVerfG vom 17.12.1975 = BVerfGE 41, 29/49).

Art. 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG stellt für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen hinsichtlich des Tragens von Symbolen und Kleidungsstücken, die eine religiöse oder weltanschauliche Überzeugung ausdrücken, Verhaltensvorschriften auf. Hierdurch wird in die durch Art. 107 Abs. 1 und 2 BV verbürgte individuelle Glaubensfreiheit eingegriffen, wenn und soweit der jeweilige Träger als Folge seine Überzeugung nicht mehr in der von ihm gewünschten Form zum Ausdruck bringen kann. Dabei ist nicht entscheidend, ob die jeweilige Religion das Tragen des Symbols oder Kleidungsstücks verbindlich vorschreibt. Zwar kann nicht jegliches Verhalten einer Person allein nach deren subjektiver Bestimmung als Ausdruck der besonders geschützten Glaubensfreiheit angesehen werden; vielmehr darf bei der Würdigung eines vom Einzelnen als Ausdruck seiner Glaubensfreiheit reklamierten Verhaltens das Selbstverständnis der jeweiligen Religionsgemeinschaft nicht außer Betracht bleiben. Ausreichend ist jedoch, wenn sich das gewünschte Verhalten dem Schutzbereich des Art. 107 Abs. 1 und 2 BV hinreichend plausibel zuordnen lässt (vgl. BVerfGE 108, 282/298 f.).

Auf die aus Art. 107 Abs. 1 und 2 BV abgeleitete Grundrechtsposition können sich auch Lehrkräfte im Beamtenverhältnis berufen. Zwar stehen diese gegenüber dem Dienstherrn in einem besonderen öffentlichrechtlichen Dienst- und Treueverhältnis, aufgrund dessen ihnen durch das Beamtenrecht Beschränkungen in der Aus-

übung von Grundrechten auferlegt werden können, wenn Natur und Zweck des Dienstverhältnisses es erfordern (VerfGH vom 6.11.1990 = VerfGH 43, 148/156; Meder, RdNr. 12 zu Art. 95 m. w. N.). Dies ändert jedoch nichts an der grundsätzlichen Grundrechtsträgerschaft.

b) Die Glaubens- und Religionsfreiheit wird durch die Bayerische Verfassung vorbehaltlos gewährleistet. Auch bei an sich uneinschränkbareren Grundrechten ist jedoch zu berücksichtigen, dass sie ihrerseits nur ein Bestandteil der Verfassung insgesamt sind. Sie finden ihre immanenten Grenzen dort, wo kollidierende Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtswerte mit Rücksicht auf die Einheit der Verfassung und die von ihr geschützte Wertordnung in die Beurteilung einzubeziehen sind (Meder, RdNr. 6 b zu Art. 98 m. w. N.).

aa) Die Bekenntnisfreiheit der Lehrkräfte kollidiert zum einen mit der ebenfalls durch Art. 107 BV geschützten Religionsfreiheit der Schülerinnen und Schüler sowie der Eltern, die die von der Lehrkraft zum Ausdruck gebrachte Überzeugung nicht teilen. Art. 107 Abs. 1 BV schließt das Recht der Eltern ein, ihrem Kind die von ihnen für richtig gehaltene religiöse oder weltanschauliche Erziehung zu vermitteln (VerfGH vom 13.12.2002 = VerfGH 55, 189/196). Zwar gewährt die negative Religionsfreiheit grundsätzlich niemandem das Recht, die rechtmäßige Bekenntnisäußerung anderer zu verhindern oder vom Staat vor Konfrontation mit religiösen oder weltanschaulichen Fakten geschützt zu werden (Starck, a. a. O., RdNr. 24 zu Art. 4). Hier ist jedoch die besondere Situation gegeben, dass die Lehrkraft bei der Wahrnehmung des Schuldienstes den Schülern nicht als Privatperson gegenübertritt; sie steht nicht nur auf der Seite des Staates, sondern der Staat handelt durch sie (vgl. BVerfGE 108, 282/319). Zudem ist im Schulunterricht das aus Art. 107 Abs. 1 i. V. m. Art. 118 Abs. 1 und Art. 142 Abs. 1 BV abzuleitende Gebot der staatlichen Neutralität gegenüber Kirchen, Religionsgemeinschaften und weltanschaulichen Gemeinschaften zu wahren (VerfGH 50, 156/167).

Auch das Erziehungsrecht der Eltern kann im Widerstreit zur Bekenntnisfreiheit der Lehrkraft stehen. Nach Art. 126 Abs. 1 BV haben die Eltern das natürliche

Recht und die oberste Pflicht, ihre Kinder zur leiblichen, geistigen und seelischen Tüchtigkeit zu erziehen. Sie dürfen die Erziehung der Kinder auch in religiös-weltanschaulicher Hinsicht grundsätzlich nach ihren Vorstellungen gestalten (Meder, RdNr. 1 a zu Art. 126 m. w. N.).

bb) Ein Spannungsverhältnis kann sich ferner im Hinblick auf den staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag ergeben. Bei der Ausgestaltung der öffentlichen Schulen und des Unterrichtsbetriebs ist der Gesetzgeber an die Vorgaben der Verfassung gebunden. Nach dem Bildungsauftrag der Bayerischen Verfassung (Art. 131 Abs. 1 BV) sollen die Schulen nicht nur Wissen und Können vermitteln, sondern auch Herz und Charakter bilden. Zu den obersten Bildungszielen (Art. 131 Abs. 2 BV) gehören Ehrfurcht vor Gott, Achtung vor religiöser Überzeugung anderer und vor der Würde des Menschen. Nach Art. 131 Abs. 3 BV sind die Schüler u. a. im Geiste der Demokratie zu erziehen. Unter den Grundsätzen der christlichen Bekenntnisse, nach denen die Schüler gemäß Art. 135 Satz 2 BV zu unterrichten sind, sind – wie bereits dargelegt (vgl. Nr. V 1 b bb) – nicht die Glaubensinhalte einzelner christlicher Bekenntnisse zu verstehen, sondern in Achtung der religiös-weltanschaulichen Gefühle Andersdenkender die Werte und Normen, die, vom Christentum maßgeblich geprägt, auch weitgehend zum Gemeingut des abendländischen Kulturkreises geworden sind. Nach dem verfassungsrechtlichen Toleranzgebot (Art. 136 Abs. 1 BV) sind an den Schulen beim Unterricht die religiösen Empfindungen aller zu achten (VerfGH 55, 189/196 f.).

c) Der Gesetzgeber ist verpflichtet, zwischen den dargestellten widerstreitenden, verfassungsrechtlich geschützten Werten einen schonenden Ausgleich zu schaffen. Dabei ist zu berücksichtigen, welcher Verfassungsposition für die zu entscheidende Frage das höhere Gewicht zukommt (VerfGH 50, 156/166; Meder, RdNr. 6 b zu Art. 98).

Bei der Beurteilung der tatsächlichen Entwicklungen und der Auswirkungen von Maßnahmen, mit denen den abstrakten oder konkreten Gefahren für die widerstreitenden Verfassungsgüter begegnet werden kann, verfügt der Gesetzgeber

über eine Einschätzungsprärogative (vgl. BVerfG vom 1.3.1979 = BVerfGE 50, 290/332; BVerfG vom 2.3.1999 = BVerfGE 99, 367/389 f.). Soweit der Normgeber für die Frage, in welcher Weise er ein bestimmtes Sachgebiet regeln will, Wertungen und fachbezogene Abwägungen vornimmt, können diese verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn sie eindeutig widerlegbar und offensichtlich fehlerhaft sind oder wenn sie der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprechen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 4.6.2003 = VerfGH 56, 99/109).

Der Normgeber ist vorliegend davon ausgegangen, dass die glaubhafte Vermittlung der verfassungsrechtlichen Grundwerte und Bildungsziele durch das Tragen bestimmter äußerer Symbole und Kleidungsstücke gefährdet wird (LT-Drs. 15/368 S. 4). Das hierin zum Ausdruck kommende Ergebnis der Abwägung zwischen den widerstreitenden Interessen ist nicht zu beanstanden.

aa) Der Staat nimmt seinen verfassungsrechtlich verankerten Bildungs- und Erziehungsauftrag mit Hilfe der Lehrkräfte wahr. Diese tragen die unmittelbare pädagogische Verantwortung für den Unterricht und die Erziehung der Schülerinnen und Schüler (Art. 59 Abs. 1 Satz 1 BayEUG). Sie sind kraft ihres Dienst- oder Arbeitsverhältnisses verpflichtet, die Grundwerte der Verfassung zu vermitteln. Der Normgeber, der von einer objektivierten Bewertung auf der Empfängerseite ausgeht (vgl. Nr. V 1 b bb), durfte im Rahmen seines Einschätzungs- und Prognosespielraums darauf abstellen, dass eine Konfrontation mit Symbolen oder Kleidungsstücken, die von Lehrkräften im Unterricht getragen werden und den verfassungsrechtlichen Grundwerten und Bildungszielen widersprechen, die den Lehrkräften anvertrauten Schülerinnen und Schüler beeinflussen kann. Angesichts der Vorbildfunktion, die eine Lehrkraft aufgrund ihrer Stellung im Verhältnis zu den Schülerinnen und Schülern innehat, ist die Annahme einer solchen Beeinflussungsmöglichkeit auch dann gerechtfertigt, wenn die von Art. 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG erfassten Symbole und Kleidungsstücke nach der Intention der Lehrkraft ohne missionarische Zielsetzung getragen werden. Der Gesetzgeber konnte dem Schutz vor möglichen Gefährdungen einer glaubhaften Vermittlung der verfassungsrechtlichen Grundwerte und Bildungsziele im Interesse von Schülern und

Eltern sowie zur Durchsetzung des staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrags das größere Gewicht beimessen.

Dass die angegriffene Regelung nicht danach unterscheidet, ob jüngere Kinder an der Grundschule oder teilweise schon volljährige Schüler z. B. am Gymnasium unterrichtet werden, ist nicht zu beanstanden. Vom Normgeber kann nicht verlangt werden, dass er jedem in Betracht kommenden Einzelfall durch bis ins Einzelne differenzierende Sonderregelungen gerecht wird. Vielmehr ist er berechtigt, in der Weise zu generalisieren, typisieren und pauschalisieren, dass an Regelfälle des Sachbereichs angeknüpft wird und dabei etwaige Besonderheiten von Einzelfällen außer Betracht bleiben (VerfGH vom 18.4.2002 = VerfGH 55, 57/61).

bb) Das aus Art. 107 Abs. 1 i. V. m. Art. 118 Abs. 1 und Art. 142 Abs. 1 BV abzuleitende Gebot der staatlichen Neutralität gegenüber Kirchen, Religionsgemeinschaften und weltanschaulichen Gemeinschaften (VerfGH 50, 156 m. w. N.) steht der angegriffenen Regelung nicht entgegen. Es ist nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber äußere Symbole und Kleidungsstücke, die zwar eine religiöse oder weltanschauliche Überzeugung ausdrücken, aber mit den Grundwerten und Bildungszielen der Verfassung vereinbar sind, im Unterricht zulässt.

Der Begriff der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates ist vielschichtig. Er umfasst verfassungsrechtliche Inhalte wie Toleranz und Nichtidentifikation sowie den Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Art. 118 Abs. 1 BV. Das Neutralitätsgebot ist nicht als Gebot zur Eliminierung des Religiösen aus dem öffentlichen Bereich zu verstehen; es bedeutet keine völlige Indifferenz in religiös-weltanschaulichen Fragen und keine laizistische Trennung von Staat und Kirche (VerfGH 50, 156/167). Der Gesetzgeber darf und muss sich bei seinen Regelungen an der Wertordnung orientieren, die der Verfassung zugrunde liegt (VerfGH 41, 44/49).

Schon in ihrer Präambel, der Bedeutung für die Auslegung der Verfassung zukommt, lehnt die Bayerische Verfassung eine Staats- und Gesellschaftsordnung ohne Gott ab und verweist auf die mehr als tausendjährige Geschichte Bayerns,

die geprägt ist durch die Verwurzelung des Landes in der christlich-abendländischen Tradition. Angesichts des Gebots der Bayerischen Verfassung, dass Bayern als Kulturstaat (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) die kulturelle Überlieferung zu schützen hat (Art. 3 Abs. 2 BV), ist es auch unter Beachtung des Neutralitätsgebots ein sachlich gerechtfertigtes Anliegen des Gesetzgebers, die religiöse Lebensform und Tradition des Volkes in die Schulerziehung einzubringen. Für den Schulbereich bestimmt die Bayerische Verfassung im Rahmen der Kulturhoheit der Länder ausdrücklich, dass die Schüler nach den Grundsätzen der christlichen Bekenntnisse zu unterrichten und zu erziehen sind (Art. 135 Satz 2 BV; vgl. Nr. V 1 b bb).

Die angegriffene Regelung ist auch unter dem Gesichtspunkt des Toleranzgebots nicht zu beanstanden (vgl. VerfGH 50, 156/171). Die Schule muss gemäß Art. 131 Abs. 2 und Art. 136 Abs. 1 BV für andere als christliche Werte ebenfalls offen sein. Eine fundierte geistige Erziehung und die Förderung der persönlichen Entwicklung der Schüler erfordern gerade die Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen kulturellen, religiösen und politischen Verhältnissen und die Thematisierung von in der Gesellschaft kontrovers diskutierten Fragen. Auch muss die Lehrkraft im Unterricht ihre persönlichen Anschauungen, Vorstellungen und Überzeugungen nicht völlig zurückstellen, was ohnehin kaum möglich sein wird. Im Hinblick auf die besondere Prägekraft der persönlichen Erscheinung, mit der die Schüler im Unterricht ständig konfrontiert sind, kann der Gesetzgeber insoweit jedoch eine besondere, an den Grundwerten der Verfassung orientierte Zurückhaltung verlangen.

cc) Die betroffenen Lehrkräfte werden nicht unverhältnismäßig belastet. Art. 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG beschränkt sich auf das Verhalten im Unterricht an öffentlichen Schulen. Insoweit sind die Vorgaben zumutbar, zumal sich jeder, der aufgrund eines Dienst- oder Arbeitsverhältnisses als Lehrkraft in den öffentlichen Dienst eintritt, dessen bewusst sein muss, dass er aufgrund der Bindung des öffentlichen Schulwesens an die Grundwerte der Verfassung besonderen Pflichten unterliegt. Der Gesetzgeber war auch nicht gehalten, eine die Lehrkräfte weniger belastende Regelung etwa in Form einer Widerspruchsmöglichkeit der Schüler und Eltern zu wählen. Das gesetzgeberische Anliegen einer glaubhaften Vermitt-

lung der Bildungsziele der Verfassung und ihrer Grundwerte rechtfertigt es, das Tragen bestimmter Symbole und Kleidungsstücke unabhängig davon zu untersagen, ob einzelne Schüler oder Eltern eine Verletzung ihrer Rechte geltend machen.

3. Art. 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz des Art. 118 Abs. 1 BV.

Der Gleichheitssatz untersagt dem Normgeber, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit klar eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln. Der Gleichheitssatz verlangt allerdings keine schematische Gleichbehandlung, sondern lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind; er verbietet Willkür (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 20.11.2003 = VerfGH 56, 178/191).

Eine unzulässige Bevorzugung der christlichen Konfessionen ist mit der angegriffenen Regelung nicht verbunden. Zwar gestattet Art. 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG Lehrkräften das Tragen bestimmter äußerer Symbole und Kleidungsstücke, auch wenn sie eine religiöse oder weltanschauliche Überzeugung zum Ausdruck bringen. Diese werden von dem Verbot nicht erfasst, soweit sie mit den Grundwerten und Bildungszielen der Verfassung einschließlich der christlich-abendländischen Bildungs- und Kulturwerte vereinbar sind. Dass der Begriff „christlich“ dabei ungeachtet seiner Herkunft aus dem religiösen Bereich eine von konkreten Glaubensinhalten losgelöste Wertewelt umschreibt, wurde bereits dargelegt (vgl. Nr. V 1 b bb).

Art. 59 Abs. 2 Satz 3 BayEUG statuiert Verhaltensweisen gegenüber sämtlichen Lehrkräften, unabhängig von der Frage ihres Geschlechts und ihrer Religionszugehörigkeit. Die Regelung bezieht sich abstrakt auf religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen zum Ausdruck bringende äußere Symbole und Kleidungsstücke. Allerdings kann sich die Anknüpfung der angegriffenen Regelung an die Grundwerte und Bildungsziele der Verfassung bei der Anwendung und dem Voll-

zug dahingehend auswirken, dass bestimmte Symbole und Kleidungsstücke von Lehrkräften im Unterricht getragen werden dürfen, andere dagegen nicht. Dies ist jedoch Ausfluss der der Bayerischen Verfassung zugrunde liegenden Wertordnung, insbesondere der dort festgelegten Bildungsziele, die der Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit in seine Überlegungen einbezogen hat.

4. Aus den vorstehend bezeichneten Gründen ist auch das Recht auf Zugang zu den öffentlichen Ämtern (Art. 116 i. V. m. Art. 107 Abs. 4 BV) nicht verletzt. Die Möglichkeit, für Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst Ausnahmen zuzulassen, ist in Art. 59 Abs. 2 Satz 5 BayEUG ausdrücklich vorgesehen.

5. Eine Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) liegt nicht vor. Die allgemeine Handlungsfreiheit tritt gegenüber der in Art. 107 Abs. 1 und 2 BV garantierten Religionsfreiheit zurück (Meder, RdNr. 11 zu Art. 101). Im Übrigen ist die Handlungsfreiheit nur innerhalb der Schranken der Gesetze garantiert. Zu diesen zählen sämtliche mit der Verfassung in Einklang stehende Rechtsnormen. Das ist bezüglich der angegriffenen Regelung, wie oben ausgeführt, der Fall.

Soweit der berufliche Schutzbereich des Art. 101 BV dadurch berührt ist (vgl. VerfGH vom 28.1.2003 = VerfGH 56, 1/10), dass Bewerber auf staatliche Ausbildungsplätze angewiesen sind, vermeidet Art. 59 Abs. 2 Satz 5 BayEUG eine unverhältnismäßige Einschränkung der Freiheit der Berufswahl. Danach können für Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst Ausnahmen zugelassen werden.

VI.

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).