

**Gesetzentwurf**

Fraktion der CDU

Hannover, den 08.03.2017

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz  
gegen die Verhüllung des Gesichts in öffentlichen Gebäuden****§ 1**

## Verbot der Gesichtsverhüllung

(1) Das Verhüllen des Gesichts ist in Niedersachsen verboten in vollständig umschlossenen Räumlichkeiten

1. von Gebäuden für Landesbehörden, Gerichte oder sonstige Einrichtungen des Landes sowie von Gebäuden für die der Aufsicht des Landes unterliegenden Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts,
2. von Gebäuden für den Niedersächsischen Landtag, auch soweit diese von den Fraktionen und Abgeordneten genutzt werden,
3. von Schulen im Sinne des § 1 Abs. 2 des Niedersächsischen Schulgesetzes,
4. von Einrichtungen, die Kinder oder Jugendliche aufnehmen (§ 45 Abs. 1 Satz 1 oder 2 des Achten Buchs des Sozialgesetzbuchs),
5. von Hochschulen und Berufsakademien sowie von Volkshochschulen und sonstigen Einrichtungen der Erwachsenenbildung im Sinne des § 2 Abs. 2 des Niedersächsischen Erwachsenenbildungsgesetzes,
6. von Sporthallen und Hallenbädern sowie von sonstigen Gebäuden, in denen Sport ausgeübt wird, soweit die Räumlichkeiten öffentlich zugänglich sind und der Sportausübung dienen,
7. von Einrichtungen, die der Bewahrung, Vermittlung, Aufführung oder Ausstellung künstlerischer, unterhaltender oder historischer Inhalte oder Werke dienen, soweit die Räumlichkeiten öffentlich zugänglich sind,
8. in denen Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlamentes, des Deutschen Bundestages, des Niedersächsischen Landtages oder Wahlen nach § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes stattfinden (Wahlräume).

(2) Die Verhüllung des Gesichts ist gestattet,

1. wenn dienstliche oder gesundheitliche Gründe diese erfordern,
2. wenn sie im Zusammenhang mit Sport, Feierlichkeiten oder künstlerischen Veranstaltungen getragen wird oder
3. in den Fällen des Absatzes 1 Nrn. 3 bis 7 die Räumlichkeiten nicht dem Land oder Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterliegen, zuzurechnen sind.

## § 2

## Ausnahmen vom Verbot der Gesichtsverhüllung

(1) Abweichend von § 1 Abs. 1 gilt das Verbot der Verhüllung nicht in

1. Gebäuden von Krankenhäusern, einschließlich der Privatkrankenanstalten, sowie von Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen im Sinne des § 107 des Fünften Buchs des Sozialgesetzbuchs,
2. Räumen, die zu Wohnzwecken überlassen sind,
3. den Räumen von Heimen und von Einrichtungen der palliativen Versorgung, die Bewohnerinnen oder Bewohnern zur privaten Nutzung überlassen sind.

## § 3

## Ordnungswidrigkeit

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich entgegen § 1 Abs. 1 sein Gesicht verhüllt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße von bis zu 150 Euro und im Wiederholungsfall bis 1 000 Euro geahndet werden.

## § 4

## Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

---

Begründung**A. Allgemeiner Teil****I. Anlass, Ziele und Schwerpunkte des Entwurfs**

Durch die Verhüllung des Gesichts wird das Recht der nicht verhüllten Personen verletzt, in einem sozialen Raum zu leben, der Kommunikation und Austausch ermöglicht.

Für das Zusammenleben in unserer Gesellschaft ist nämlich die Möglichkeit zur offenen Kommunikation ein wesentlicher Bestandteil. Kommunikation ist mehr als Schrift, Ton und Bild, sondern auch der Augen- und Blickkontakt von Personen, die sich im gleichen Raum aufhalten.

Die offene Kommunikation beruht nicht nur auf dem gesprochenen Wort, sondern ist auch auf nonverbale Elemente angewiesen, wie Mimik, Gestik und die übrige sogenannte Körpersprache, die zum großen Teil unbewusst ausgedrückt und wahrgenommen werden. Fehlen diese Kommunikationselemente, ist die offene Kommunikation gestört. Bei einer gesichtsverhüllenden Verschleierung wird eine nonverbale Kommunikation unterbunden. So ist beispielsweise Unterricht auf der Basis offener Kommunikation dann nicht mehr möglich. Gleiches gilt aber auch für Personen mit verhülltem Gesicht in Hochschulen, als Antragsteller in Behörden oder Besuchern in öffentlichen Einrichtungen.

Insbesondere aus religiösen Gründen wird von manchen Personen das Gesicht verhüllt. Das Tragen einer Vollverschleierung widerspricht dabei aber der für unser Gemeinwesen grundlegenden Kultur eines offenen Dialogs.

In Frankreich und Belgien wurden aus ähnlichen Überlegungen bereits gesetzliche Verbote der Vollverschleierung in der Öffentlichkeit verabschiedet. Mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 1. Juli 2014 (Az.: 43835/11) wurde das französische Verbot für mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar erklärt.

In Niedersachsen besteht bereits seit dem 01.12.2011 in § 56 Abs. 1 des Niedersächsischen Beamtengesetzes für Beamtinnen und Beamte des Landes ein Verbot ihr Gesicht bei der Ausübung des Dienstes zu verhüllen, wenn es hierfür keine dienstlichen oder gesundheitlichen Gründe gibt.

Auch ist es bereits seit langem verboten, an Versammlungen in einer Aufmachung teilzunehmen, die zur Verhinderung der Feststellung der Identität geeignet und bestimmt ist (§ 9 Abs. 2 NVersG). Dies stellt gegenwärtig sogar eine Straftat dar.

Auch wird für den Bereich der Schulen für Schülerinnen und Schüler ein Verbot der Vollverschleierung aus § 58 NSchG abgeleitet.

Das vorliegende Gesetz soll nunmehr für alle Personen, die sich in öffentlichen Gebäuden aufhalten die Verhüllung des Gesichts verbieten.

Das Verbot betrifft den Schutzbereich der Religionsausübung, da vielfach aus religiösen Gründen das Gesicht verschleiert wird. Dieser Eingriff in die Religionsfreiheit bedarf einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Das Grundgesetz sieht für die Religionsfreiheit keinen Gesetzesvorbehalt vor. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfen die Grenzen der vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechte nur von der Verfassung selbst bestimmt werden. Verfassungsimmanente Grenzen der Religionsfreiheit sind daher nur die Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtsgüter.

Diese verfassungsimmanenten Schranken sind im Demokratieprinzip des Artikels 20 Abs. 1 GG und der staatlichen Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit aus Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 GG zu sehen.

Aus dem Demokratieprinzip des Artikels 20 Abs. 1 Grundgesetz ist innerhalb öffentlicher Gebäude im Sinne der praktischen Konkordanz ein Zurücktreten der konkurrierenden Glaubensfreiheit des Artikels 4 Abs. 1 Grundgesetz zu begründen. Gerade in öffentlichen Gebäuden ist die Möglichkeit zur Kommunikation mit Blickkontakt und der Möglichkeit der Wahrnehmung der Gesichtsmimik notwendig. Den Beamtinnen und Beamten des Landes, denen die Vollverschleierung bereits untersagt ist, kann kaum abverlangt werden, mit Personen kommunizieren zu müssen, die nicht ihr offenes Gesicht zeigen.

Weiterhin hat die Verhüllung des Gesichts erhebliche Probleme bei der Gewährleistung der staatlichen Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit zur Folge.

Die dauerhafte Identifizierung einer Person ist nicht möglich, wenn eine Gesichtsverhüllung getragen wird. Mit einer Vollverschleierung kann nicht sichergestellt werden, um welche Person es sich wirklich handelt. Eine tägliche Kontrolle durch Personen des gleichen Geschlechts ist nicht geeignet, für einen längeren Zeitraum sicherzustellen, ob es sich um die behauptete Person handelt.

Weiterhin ist es zur Beurteilung der von einer Person ausgehenden Gefahr gerade notwendig die Mimik und Gestik wahrzunehmen.

## II. Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern

Das Gesetz ist geeignet, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu verbessern, weil in nahezu allen Fällen der Verhüllung des Gesichts, Frauen betroffen sind. Sie sind dadurch aus der offenen Kommunikation ausgegrenzt. Das gesetzliche Verbot ist daher gerade geeignet, ihnen die Kommunikation in der offenen Gesellschaft zu ermöglichen.

## III. Voraussichtliche Kosten und die haushaltsmäßigen Auswirkungen des Gesetzentwurfes

Es sind keine zusätzlichen Kosten zu erwarten.

## IV. Ergebnisse der Verbandsbeteiligung

Eine Verbandsbeteiligung hat nicht stattgefunden, da es sich um einen Fraktionsentwurf handelt.

**B. Besonderer Teil**

Zu § 1:

Mit dem Verbot der Verhüllung des Gesichts, wird das bereits für Beamtinnen und Beamte geltende Verbot auf alle Personen ausgedehnt, die sich in öffentlichen Gebäuden aufhalten. Es wird der Geltungsbereich des Gesetzes definiert. Die Nummern 3 bis 7 nennen zur Klarstellung einige Bereiche, die auch schon von der Nummer 1 erfasst wären. Nummer 8 stellt fest, dass in sämtlichen Wahlräumen zu Bundestags, Landtags- oder Kommunalwahlen, unabhängig davon ob diese ansonsten privat oder öffentlich sind, ebenfalls die Verhüllung des Gesichts verboten ist.

Mit Absatz 2 Satz 1 wird die Verhüllung des Gesichts analog zum § 56 NBG bei dienstlichen oder gesundheitlichen Gründen gestattet und in Anlehnung an die französischen Regelungen des Gesetzes „2010-1192“ vom 11.10.2010 die Verhüllung aus sportlichen Gründen, bei Feierlichkeiten oder künstlerischen Veranstaltungen gestattet, weil es sich in diesen Fällen nicht um eine Verweigerung der Kommunikation handelt. Mit Absatz 2 Nr. 3 wird das Verbot auf alle Räumlichkeiten beschränkt, die zwar unter Absatz 1 Nrn. 3 bis 7 fallen und im Besitz, Eigentum oder auf sonstige Weise dem Land oder den seiner Aufsicht unterstellten Körperschaften, Stiftungen oder Anstalten zuzurechnen sind. So sollen rein private Schulen, Hochschulen oder Krankenhäuser nicht von dem Verbot erfasst sein.

Zu § 2:

§ 2 schafft Ausnahmen für Fälle bei denen die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 erfüllt sind und keine Gestattung nach § 1 Abs. 2 vorliegt.

Weiterhin werden Räume, die zu Wohnzwecken überlassen werden, ausgenommen und Räume, bei denen in der Abwägung ein Verbot der Gesichtsverhüllung nicht zwingend angezeigt scheint.

Zu § 3:

Zur Durchsetzung des Verbots ist ein bewusst niedrig gehaltenes Bußgeld hilfreich. Auch für den Wiederholungsfall soll dieses bewusst gering sein. Aber auch so muss das Verbot im Zweifel im Rahmen der Verhältnismäßigkeit über das Hausrecht durch den Hausverweis durchgesetzt werden.