

27.08.18

Gesetzesantrag

der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern

Entwurf eines Gesetzes zum Verbot der Gesichtsverhüllung während der Gerichtsverhandlung

A. Problem und Ziel

Das geltende Recht beantwortet die Frage der Zulässigkeit einer Verhüllung des Gesichts während der Gerichtsverhandlung nicht generell. Richterliche Anordnungen, die Verhüllung zu entfernen, werden bislang auf § 176 GVG gestützt. Die Vorschrift ermöglicht dem Vorsitzenden das Ergreifen von Maßnahmen, die erforderlich sind, um den ungestörten Ablauf der Sitzung zu gewährleisten. Eine einheitliche und verlässliche Handhabung der Norm hat sich in Bezug auf Gesichtsverhüllung in der Rechtsprechung bislang nicht herausbilden können. Die Schaffung einer rechtssicheren Regelung ist vor diesem Hintergrund geboten.

B. Lösung

Das Gerichtsverfassungsgesetz wird um eine Regelung ergänzt, wonach bei der Verhandlung beteiligte Personen ihr Gesicht während der Sitzung weder ganz noch teilweise verhüllen dürfen. Der Vorsitzende wirkt auf die Einhaltung des Verbots hin. In der Strafprozessordnung und in dem Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz werden Ausnahmen von der Verbotsregelung für besonders gefährdete Personen geschaffen.

C. Alternativen

Alternativen bestehen nicht, insbesondere ist die Beibehaltung des bisherigen – mit Unsicherheiten in der Praxis verbunden – Rechtszustandes keine geeignete Alternative.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

27.08.18

Gesetzesantrag
der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern

**Entwurf eines Gesetzes zum Verbot der Gesichtsverhüllung
während der Gerichtsverhandlung**

Der Ministerpräsident
des Landes Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, 27. August 2018

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Regierenden Bürgermeister
Michael Müller

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen und die Bayerische Staatsregierung
haben beschlossen, dem Bundesrat den als Anlage beigefügten

Entwurf eines Gesetzes zum Verbot der Gesichtsverhüllung während
der Gerichtsverhandlung

zuzuleiten.

Ich bitte, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates
in die Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 21. September 2018 aufzu-
nehmen und anschließend den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen
Armin Laschet

Entwurf eines Gesetzes zum Verbot der Gesichtsverhüllung während der Gerichtsverhandlung

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes

§ 176 des Gerichtsverfassungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), das zuletzt durch Artikel 10 Absatz 6 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.
2. Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Bei der Verhandlung beteiligte Personen dürfen ihr Gesicht während der Sitzung weder ganz noch teilweise verhüllen. Der Vorsitzende wirkt auf die Einhaltung des Verbots hin.“

Artikel 2 Änderung der Strafprozessordnung

Dem § 68 Absatz 3 der Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

„§ 176 Absatz 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes findet auf diesen Zeugen keine Anwendung.“

Artikel 3

Änderung des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetzes

Dem § 10 Absatz 1 des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetzes vom 11. Dezember 2001 (BGBl. I. S. 3510), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 12 des Gesetzes vom 19. Februar 2007 (BGBl. I S. 122) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:

„§ 176 Absatz 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes findet auf die zu schützende Person keine Anwendung.“

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Hintergrund und Problem

Ein Verbot der Gesichtsverhüllung im gesamten öffentlichen Raum besteht in Deutschland – anders als in vielen anderen Staaten der Europäischen Union (Frankreich, Italien, Niederlande, Belgien, Österreich, Dänemark, Bulgarien, Lettland) – nicht.

Mit dem Mitte Juni 2017 in Kraft getretenen Gesetz zu bereichsspezifischen Regelungen der Gesichtsverhüllung (BGBl. I S. 1570) hat der Bundesgesetzgeber allerdings für spezifische Bereiche Anwendung findende Bestimmungen zum Umgang mit Gesichtsverhüllungen getroffen. Das Gesetz sieht u. a. vor, dass Beamtinnen und Beamte sowie Soldatinnen und Soldaten bei Ausübung ihres Dienstes oder bei Tätigkeiten mit unmittelbarem Dienstbezug ihr Gesicht nicht durch Kleidung verhüllen dürfen. Verbotsregelungen sind außerdem im Wahl-, Personalausweis- und Ausländerrecht geschaffen worden. Durch eine Änderung der Straßenverkehrsordnung ist es seit Oktober 2017 auch Kraftfahrzeugführerinnen und Kraftfahrzeugführern ausdrücklich untersagt, ihr Gesicht zu verhüllen oder zu bedecken (BGBl. I S. 3549).

Auf Länderebene existieren ebenfalls verschiedene bereichsspezifische Regelungen der Gesichtsverhüllung. Das Gesetz über Verbote der Gesichtsverhüllung in Bayern sieht etwa Verbote der Gesichtsverhüllung u. a. im Bereich des Öffentlichen Dienstes, an Hochschulen sowie bei Wahlen vor. Das Niedersächsische Schulgesetz enthält eine Vorschrift, die auf ein Verbot der Gesichts- und Vollverschleierung bei Schülerinnen und Schülern abzielt. In vielen Ländern gibt es darüber hinaus Regelungen, die Lehrkräfte sowie das Personal von Kindertageseinrichtungen dazu verpflichten, sich religiös und weltanschaulich neutral zu kleiden, was eine religiös begründete Vollverschleierung ausschließt.

Eine explizite Regelung für ein Verbot der Gesichtsverhüllung während der Gerichtsverhandlung gibt es bislang nicht. Richterliche Anordnungen, die Verhüllung zu entfernen, werden bislang auf § 176 GVG gestützt. Die Vorschrift ermöglicht dem Vorsitzenden das Ergreifen von Maßnahmen, die erforderlich sind, um den ungestörten Ablauf der Sitzung zu gewährleisten. Eine einheitliche und verlässliche Handhabung der Norm hat sich in Bezug auf Gesichtsverhüllung in der Rechtsprechung bislang nicht herausbilden können. Entscheidungen im Rahmen der Sitzungspolizei reichen – bei gleich oder ähnlich gelagerten Sachverhalten – von einer Hinnahme der Gesichtsverhüllung über Maßnahmen allein zum Zwecke der Identitätsfeststellung bis zu einem Verbot der Gesichtsverhüllung sowohl für an der Verhandlung beteiligte Personen als auch für Zuschauer und der Androhung von Ordnungsmitteln zur

Durchsetzung des Verbots. Eine Umfrage unter den bayerischen Gerichten und Staatsanwaltschaften hat gezeigt, dass die Unsicherheit in der Praxis angesichts des Fehlens einer spezialgesetzlichen Grundlage groß ist (vgl. BR-Pl.Prot. 947, Seite 304). Sowohl die bayerische als auch die nordrhein-westfälische gerichtliche Praxis erwarten, dass Fallkonstellationen mit vollverschleierten Personen im Gerichtssaal angesichts der beachtlichen Zahl von Zuwanderern aus Kulturkreisen, in denen eine solche Verschleierung nicht unüblich ist, vermehrt auftreten werden.

Die Schaffung einer rechtssicheren Regelung ist vor diesem Hintergrund geboten.

II. Lösung

Das Gerichtsverfassungsgesetz wird um eine Regelung ergänzt, wonach bei der Verhandlung beteiligte Personen ihr Gesicht während der Sitzung weder ganz noch teilweise verhüllen dürfen. Der Vorsitzende wirkt auf die Einhaltung des Verbots hin.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine solche Verbotsregelung bestehen nicht. Dies gilt auch für den Fall der religiös begründeten Gesichtsverhüllung.

Das Verbot bedeutet zwar für eine Frau, die bei der Verhandlung beteiligt ist und aus individueller religiöser Überzeugung ihr Gesicht etwa mit einem Niqab oder einer Burka verhüllt, einen Eingriff in das Grundrecht der Religionsfreiheit nach Art. 4 GG. Der Eingriff ist aber zur Aufrechterhaltung der im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Funktionsfähigkeit der gerichtlichen Verhandlung und Kontrolle (Art. 20 Abs. 3, Art. 92 GG) geboten. Das Gericht muss sämtliche Erkenntnismittel einschließlich der Mimik der bei der Verhandlung beteiligten Personen ausschöpfen können, um den Sachverhalt bestmöglich aufzuklären. Die Beurteilung der Glaubwürdigkeit einer Person oder der Glaubhaftigkeit einer Tatsachenbehauptung ist, wenn die Person ihr Gesicht verschleiert, nicht zuverlässig möglich. Die offene, auch nonverbale Kommunikation ist damit ein zentrales Element der Gerichtsverhandlung. Auch muss die Identität der bei der Verhandlung beteiligten Personen verlässlich überprüft werden können.

Von einer Ausnahmeregelung für Konstellationen, in denen der Sachverhalt aufgeklärt ist und nur Rechtsfragen zu erörtern sind, wird abgesehen. Der Ausnahmetatbestand würde neues Konfliktpotential im Einzelfall schaffen, das durch die Verbotsvorschrift gerade vermieden wird. Es bestünde namentlich die Gefahr eines Vorab-Streits um das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen der Ausnahmeregelung, der den Eintritt in die eigentliche Gerichtsverhandlung verzögern würde.

Die Ausnahmeregelung ist auch aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht geboten.

Der Gesetzgeber hat einen erheblichen Gestaltungsspielraum dahingehend, wie er die Funktionsfähigkeit der gerichtlichen Verhandlung und Kontrolle und die Religionsfreiheit der Trägerin der Vollverschleierung in Ausgleich bringt.

Die Kommunikation „von Angesicht zu Angesicht“ ist ein zentrales Element im rechtsstaatlichen Gerichtsverfahren auch dann, wenn der Sachverhalt vollständig aufgeklärt ist und nur noch Rechtsfragen zu erörtern sind. Nonverbale Kommunikation und insbesondere der Gesichtsausdruck eines Gesprächsbeteiligten bilden den Hintergrund, vor dem seine verbalen Äußerungen interpretiert werden. Sie sind bestimmend für die Gesprächsatmosphäre. Entzieht sich jemand einseitig der nonverbalen Kommunikation, wie dies durch die Verhüllung des Gesichts geschieht, kann dies für die übrigen Gesprächsbeteiligten verunsichernd wirken. Sie können die Reaktion der verschleierten Person auf ihre Äußerungen nicht einschätzen. Dies kann – zumal in der für viele Bürger ohnehin ungewohnten Atmosphäre der Gerichtsverhandlung – dazu führen, dass Parteien zurückhaltender in der Äußerung des eigenen Rechtsstandpunktes sind. Das Verbot der Gesichtsverhüllung während der Gerichtsverhandlung liegt insoweit auf der Linie des Bundesverfassungsgerichts, wonach zur Erreichung der Ziele der Verhandlung Rahmenbedingungen zu schaffen sind, die dazu beitragen, Hemmungen der Verfahrensbeteiligten zu vermeiden oder abzubauen (vgl. BVerfG, Beschl. vom 19. Dezember 2007 – 1 BvR 620/07 – juris).

Die Religionsfreiheit der Trägerin der Vollverschleierung wird durch das bereichsspezifische Verbot nicht unverhältnismäßig eingeschränkt. Der Trägerin bleibt es – soweit sie keine Justizangehörige ist – unbenommen, sich im Übrigen religiös zu kleiden, etwa ihr Haar mit einem Kopftuch zu bedecken. Der Grundrechtseingriff bleibt auch deshalb gerechtfertigt, weil die Einbindung der Trägerin der Vollverschleierung in die gerichtliche Verhandlung in der Regel nur einen kurzen Zeitraum in Anspruch nimmt und nur vor einer beschränkten Saalöffentlichkeit erfolgt.

Eine Ausnahmeregelung ist auch nicht in Bezug auf medizinische Gründe geboten. Für die in der Praxis seltenen Fälle, in denen solche Gründe für eine Verhüllung des Gesichts angeführt werden mögen (z. B. im Falle von schweren Gesichtsverunstaltungen, etwa nach einem Säureangriff, bei Vergewaltigungsopfern, gegebenenfalls auch im Falle von Lichtallergie), bietet das Prozessrecht bereits hinreichende Möglichkeiten, um der jeweiligen Situation angemessen Rechnung zu tragen (Verlegung des Verhandlungstermins, Ausschluss der Öffentlichkeit zum Schutz der Privatsphäre, Verhandlung in einem lichtabgewandten Sitzungssaal etc.). Im Falle einer Ausnahmeregelung müsste der Vorsitzende jeweils vor Beginn der Verhandlung prüfen, ob die medizinische Indikation, etwa durch ein aussagekräftiges (fach-)ärztliches Attest, hinreichend glaubhaft gemacht ist oder nicht. Gerade dieses Konfliktpotential wird durch die Verbotsregelung vermieden.

Europarechtliche Bedenken gegen die Verbotsregelung bestehen ebenfalls nicht. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat mit Urteilen vom 1. Juli 2014 (Beschwerde-Nr. 43835/11) und vom 11. Juli 2017 (Beschwerde-Nr. 37798/13 und 4619/12) sogar Verbote der Gesichtsverhüllung im gesamten öffentlichen Raum bestätigt.

Die Strafprozessordnung wird um eine Regelung ergänzt, wonach das Verbot der Gesichtsverhüllung während der Sitzung keine Anwendung findet, wenn begründeter Anlass zu der Besorgnis besteht, dass durch die Offenbarung der Identität des Zeugen Leben, Leib oder Freiheit des Zeugen oder einer anderen Person gefährdet wird. In einer solchen Konstellation ist dem individuellen Rechtsgüterschutz Vorrang vor dem staatlichen Interesse an der Erforschung der Wahrheit im Strafprozess einzuräumen. Durch eine Änderung des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetzes wird erreicht, dass auch eine zu schützende Person, die in einem anderen gerichtlichen Verfahren als einem Strafverfahren vernommen werden soll, von dem Verbot der Gesichtsverhüllung während der Sitzung ausgenommen wird.

III. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 GG (Gerichtsverfassung, gerichtliches Verfahren).

IV. Auswirkungen

Das Gesetz hat keine finanziellen Auswirkungen.

B. Besonderer Teil

I. Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Es handelt sich um eine Folgeänderung im Hinblick auf die Änderung zu Nummer 2.

Zu Nummer 2

Nach Absatz 2 Satz 1 dürfen bei der Verhandlung beteiligte Personen ihr Gesicht während der Sitzung weder ganz noch teilweise verhüllen. Zu dem von der Verbotregelung umfassten Personenkreis gehören damit etwa die in §§ 177, 178 genannten Personengruppen (Parteien, Beschuldigte, Zeugen, Sachverständige), aber auch Rechtsanwälte. Nicht eingeschlossen sind Zuschauer. Soweit von ihnen im Einzelfall eine Störung der Ordnung in der Sitzung ausgeht, kann der Vorsitzende hierauf allerdings im Rahmen seiner sitzungspolizeilichen Befugnisse nach Absatz 1 reagieren. Die Verbotregelung erstreckt sich auf sämtliche Formen der Gesichtsverhüllung, unabhängig davon, ob diese religiös motiviert sind oder nicht. Umfasst sind etwa Verhüllungen des Gesichts durch eine Burka, einen Niqab, eine Maske, eine Sturmhaube oder einen Motorradhelm. Nicht unter den Begriff der Verhüllung fällt ein Verband, den eine Person zur Behandlung einer physischen Verletzung im Gesicht trägt. Zulässig sind Bedeckungen des Haares und des Halsbereichs, die den Bereich zwischen Stirn und Kinn frei lassen. Die Bedeckung des Haares kann allerdings, soweit sie nicht religiös begründet ist, eine Störung der Ordnung im Sinne des Absatzes 1 darstellen.

Absatz 2 Satz 2 gibt dem Vorsitzenden die Maßgabe an die Hand, auf die Einhaltung des Verbots hinzuwirken. Er hat zur Enthüllung des Gesichts aufzufordern und gegebenenfalls Ordnungsmittel (§§ 177, 178) anzudrohen.

II. Zu Artikel 2

Nach § 68 Absatz 3 Satz 1 der Strafprozessordnung kann einem Zeugen gestattet werden, Angaben zur Person nicht oder nur über eine frühere Identität zu machen, wenn ein begründeter Anlass zu der Besorgnis besteht, dass durch die Offenbarung der Identität oder des Wohn- oder Aufenthaltsortes Leben, Leib oder Freiheit des Zeugen oder einer anderen Person gefährdet wird. Der Zeuge hat jedoch in der Hauptverhandlung auf Befragen anzugeben, in welcher Eigenschaft ihm die Tatsachen, die er bekundet, bekannt geworden sind (§ 68 Absatz 3 Satz 2 der Strafprozessordnung). Durch den neuen Satz 3 wird der Zeugenschutz für besonders ge-

fährdete Personen gestärkt: Anknüpfend an die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 68 Absatz 3 Satz 1 der Strafprozessordnung findet das Verbot der Gesichtshüllungs während der Sitzung keine Anwendung, wenn begründeter Anlass zu der Besorgnis besteht, dass durch die Offenbarung der Identität des Zeugen Leben, Leib oder Freiheit des Zeugen oder einer anderen Person gefährdet wird.

III. Zu Artikel 3

Nach § 10 Absatz 1 Satz 1 des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetzes ist eine zu schützende Person, die in einem anderen gerichtlichen Verfahren als einem Strafverfahren oder in einem Verfahren vor einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss vernommen werden soll, berechtigt, abweichend von den Bestimmungen der jeweiligen Verfahrensordnung Angaben zur Person nur über eine frühere Identität zu machen und unter Hinweis auf den Zeugenschutz Angaben, die Rückschlüsse auf die gegenwärtigen Personalien sowie den Wohn- und Aufenthaltsort erlauben, zu verweigern. An Stelle des Wohn- und Aufenthaltsorts ist die zuständige Zeugenschutzdienststelle zu benennen (§ 10 Absatz 1 Satz 2 des Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetzes). Durch den neuen Satz 3 wird der Zeugenschutz intensiviert: Die zu schützende Person wird in den vorgenannten Verfahren von dem Verbot der Gesichtshüllungs während der Sitzung ausgenommen.

III. Zu Artikel 4

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.