

Gesetzentwurf

des Bundesrates

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 des Gerichtsverfassungsgesetzes (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; er darf Ausnahmen gestatten, wenn der Schutzzweck des Verhüllungsverbot es nicht berührt wird. In der Strafprozessordnung (StPO) und in dem Zeugenschutz-Harmonisierungsgesetz (ZSHG) 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 verbundenen – Rechtszustandes keine geeignete Alternative.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 5. Dezember 2018

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 971. Sitzung am 19. Oktober 2018 beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zum Verbot der Gesichtsverhüllung während
der Gerichtsverhandlung

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zum Verbot der Gesichtsverhüllung während der Gerichtsverhandlung

Vom ...

Der Bundesrat 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 ... 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. Ausnahmen kann der Vorsitzende im Einzelfall gestatten, wenn der Blick in das unverhüllte Gesicht weder zur Identitätsfeststellung noch zur Beweiswürdigung erforderlich ist.“

Artikel 2**Änderung der Strafprozessordnung**

Die Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 68 Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:
„§ 176 Absatz 2 ... (weiter wie Vorlage).“
2. Dem § 110b Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:
„§ 176 Absatz 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes findet auf den Verdeckten Ermittler 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 ... 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 Tag 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 unter anderem 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 unter anderem im Bereich des Öffentlichen Dienstes, an Hochschulen sowie bei Wahlen vor. Beispielsweise enthält das Niedersächsische Schulgesetz eine Vorschrift, die auf ein Verbot der Gesicht- 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-Plenarprotokoll 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 Artikel 4 des Grundgesetzes. Der Eingriff ist aber zur Aufrechterhaltung der im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Funktionsfähigkeit der gerichtlichen Verhandlung und Kontrolle (Artikel 20 Absatz 3, Artikel 92 des Grundgesetzes) 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.

Der Vorsitzende soll Ausnahmen im Einzelfall dann gestatten können, wenn der Blick in das unverhüllte Gesicht weder zur Identitätsfeststellung noch zur Beweiswürdigung erforderlich ist.

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 verschleierte 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, Beschluss vom 19. Dezember 2007 – 1 BvR 620/07 – juris).

Europarechtliche Bedenken gegen die Verbotsregelung bestehen ebenfalls nicht. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat mit Urteilen vom 1. Juli 2014 (vgl. Beschwerde-Nr. 43835/11) und vom 11. Juli 2017 (vgl. 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. Eine weitere Änderung der Strafprozessordnung wird zum Schutz der Verdeckten Ermittler vorgenommen. 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 des Grundgesetzes (Gerichtsverfassung, gerichtliches Verfahren).

IV. Auswirkungen

Das Gesetz hat keine finanziellen Auswirkungen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (§ 176 Absatz 1 und 2 – neu – GVG)

Zu Nummer 1 (§ 176 Absatz 1 GVG)

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

Zu Nummer 2 (§ 176 Absatz 2 – neu – GVG)

Nach § 176 Absatz 2 Satz 1 GVG-E dürfen bei der Verhandlung beteiligte Personen ihr Gesicht während der Sitzung weder ganz noch teilweise verhüllen. Zu dem von der Verbotsregelung umfassten Personenkreis gehören damit etwa die in den §§ 177, 178 GVG genannten Personengruppen (Parteien, Beschuldigte, Zeugen, Sachverständige), aber auch Rechtsanwälte. Nicht eingeschlossen sind Zuschauer oder zu Sicherheitszwecken eingesetzte Polizeibeamte als nicht verfahrensrechtlich beteiligte Anwesende. 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 Verbotsregelung 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. Nicht erfasst sind Bedeckungen des Haares und des Halsbereichs, die den Bereich zwischen Stirn und Kinn freilassen.

§ 176 Absatz 2 Satz 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes sieht die Möglichkeit von einzelfallbezogenen Ausnahmen vom Gesichtsverhüllungsverbot vor. Dies gilt jedoch nur, wenn der Blick in das unverhüllte Gesicht weder zur Identitätsfeststellung noch zur Beweiswürdigung erforderlich ist. Nur wenn beide Belange nicht berührt werden, kann der Vorsitzende in Ausübung seines pflichtgemäßen Ermessens eine Ausnahme im Einzelfall gestatten. Der Anwendungsbereich für derartige eng auszulegende Ausnahmen dürfte in der Praxis kaum relevant sein, weil die Wahrheitserforschungspflicht regelmäßig vorgeht. Anlass für eine Ausnahme könnte etwa sein, dass das Opfer eines Säureangriffs das entstellte Gesicht nicht zeigen möchte oder die Enthüllung des Gesichts nach Einschätzung des Gerichts sich gerade kontraproduktiv auf die Wahrheitsfindung auswirken kann.

Zur Einhaltung des Verbots fordert der Vorsitzende zur Enthüllung des Gesichts auf und kann gegebenenfalls Ordnungsmittel (§§ 177, 178 des Gerichtsverfassungsgesetzes) androhen.

Zu Artikel 2 (§ 68 Absatz 3 Satz 3 – neu – StPO)

Zu Nummer 1

Nach § 68 Absatz 3 Satz 1 StPO 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 StPO). Durch den neuen Satz 3 wird der Zeugenschutz für besonders gefährdete Personen gestärkt: Anknüpfend an die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 68 Absatz 3 Satz 1 StPO findet das Verbot der Gesichtsverhüllung 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.

Zu Nummer 2

Durch die Änderung des § 110b Absatz 3 der Strafprozessordnung wird klargestellt, dass das Verbot der Gesichtsverhüllung nicht für Verdeckte Ermittler gilt. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs darf die audiovisuelle Vernehmung eines Verdeckten Ermittlers unter optischer und akustischer Abschirmung durchgeführt werden, wenn der Zeugenschutz nach § 110b Absatz 3 der Strafprozessordnung dies gebietet und andernfalls der Zeuge gerichtlich nicht vernommen werden könnte (vgl. BGH, Beschluss vom 19. Juli 2006 – 1 StR 87/06). Die Ausnahme vom Verbot der Gesichtsverhüllung soll an der Zulässigkeit der audiovisuellen Vernehmung unter optischer und akustischer Abschirmung im vorgenannten Sinne nichts ändern.

Zu Artikel 3 (§ 10 Absatz 1 Satz 3 – neu – ZSHG)

Nach § 10 Absatz 1 Satz 1 ZSHG 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 ZSHG). Durch den neuen Satz 3 wird der Zeugenschutz intensiviert: Die zu schützende Person wird in den vorgenannten Verfahren von dem Verbot der Gesichtsverhüllung während der Sitzung ausgenommen.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Das Gesetz soll am Tag nach der Verkündung in Kraft treten.

Anlage 2**Stellungnahme der Bundesregierung**

Die Bundesregierung nimmt zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates wie folgt Stellung:

Die Bundesregierung steht dem Anliegen, eine gesetzliche Regelung zum Verbot der Gesichtsverhüllung während der Gerichtsverhandlung zu schaffen, positiv gegenüber. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode sieht vor, eine ausdrückliche gesetzliche Regelung zu schaffen, nach der „Verfahrensbeteiligte in Gerichtsverhandlungen ihr Gesicht weder ganz noch teilweise verdecken dürfen, außer medizinische Gründe sprechen dem entgegen, wenn es zur Identitätsfeststellung oder zur Beurteilung des Aussageverhaltens erforderlich ist.“

Die Meinungsbildung zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates ist innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen.

