Auf Streife mit Kopftuch

Warum pauschale Verbote im Polizeidienst nicht tragen

Shino Ibold

20.05.2026 doi: 10.59704/186fb5c39d63d091

Der Trend zu Kopftuchverboten erreicht den Polizeidienst. Im Januar 2026 hat das Bundesarbeitsgericht (BAG) erstmals höchstrichterliche Maßstäbe gesetzt – und einer Bewerberin als Luftsicherheitsassistentin, die wegen ihres Kopftuchs abgelehnt worden war, eine Entschädigung zugesprochen.

Das BAG orientiert sich dabei erkennbar an der Entscheidung des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum Schulkontext von 2015, die ein pauschal-präventives Verbot gegenüber Lehrerinnen für unzulässig erklärt und stattdessen eine konkrete Gefahr für staatliche Neutralität oder Schulfrieden verlangt. Indem das BAG auch für Kopftuchverbote im Polizeidienst eine konkrete Gefahr voraussetzt, grenzt es sich zugleich von der Entscheidung des Zweiten Senats des BVerfG aus dem Jahr 2020 zum Justizkontext ab, die bereits mit dem bloßen Tragen eines Kopftuchs im Gerichtssaal die Neutralität beeinträchtigt sieht.

Die vom BAG entwickelten Maßstäbe lassen sich über die Luftsicherheitskontrolle hinaus auf andere Bereiche polizeilicher Tätigkeit übertragen. Mehr noch: Im Polizeidienst kehrt sich ein zentrales Argument des BVerfG um. Während der Zweite Senat das Argument der Funktionsfähigkeit der Rechtspflege als Rechtfertigung des Kopftuchverbots in der Justiz akzeptierte, spricht die Funktionsfähigkeit der Polizei gerade gegen pauschale Verbote. Effektive Polizeiarbeit beruht auf Vertrauen und Akzeptanz einer diversen Bevölkerung – und damit auf sichtbarer Vielfalt im Dienst.

Die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts

Die Klägerin hatte sich als Luftsicherheitsassistentin am Hamburger Flughafen bei einem von der Bundespolizei beliehenen Unternehmen beworben. Ihre Bewerbung umfasste einen Lebenslauf samt Lichtbild, auf dem sie als kopftuchtragende Muslima erkennbar war. Die angestrebte Tätigkeit betraf Sicherheitsdienstleistungen im Bereich der Passagier- und Gepäckkontrolle. Nach Ablehnung ihrer Bewerbung machte die Klägerin einen Anspruch auf Entschädigung nach § 15 Abs. 2 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) wegen einer religionsbezogenen Benachteiligung im Bewerbungsverfahren geltend.

Die zuständige Bundespolizeidirektion erklärte, das Tragen eines Kopftuchs sei während der Dienstausübung in der Luftsicherheitskontrollstelle unzulässig. Das beliehene Unternehmen berief sich zur Rechtfertigung seiner Entscheidung auf das staatliche Neutralitätsgebot und argumentierte darüber hinaus, die Tätigkeit an Luftsicherheitskontrollstellen sei von angespannten und konfliktreichen Situationen geprägt, die das sichtbare Tragen religiöser Symbole – wie eines Kopftuchs – weiter verschärfen könnte.

Dem folgte das BAG im Ergebnis nicht und bestätigte die vorangegangene Entscheidung des Landesarbeitsgerichts, das der Klägerin eine Entschädigung in Höhe von 3.500 Euro zugesprochen hatte. Das BAG stellte klar, dass das Benachteiligungsverbot wegen der Religion nicht nur das *forum internum* – also die innere Glaubensüberzeugung – schützt, sondern auch das forum externum, die äußere Bekundung des Glaubens. Das Verbot, ein Kopftuch zu tragen, qualifizierte das Gericht als unmittelbare Benachteiligung im Sinne von § 3 Abs. 1 AGG (durchaus aufschlussreiche Ausführungen zur Abgrenzung von unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung finden sich in Rn. 20f. des Urteils).

Die Benachteiligung war nach Ansicht des BAG nicht gem. § 8 Abs. 1 AGG gerechtfertigt. Eine solche Rechtfertigung setze voraus, dass der Grund, an den

die benachteiligende Behandlung anknüpft, „wegen der Art der auszuübenden Tätigkeit oder der Bedingungen ihrer Ausübung eine wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung darstellt, sofern der Zweck rechtmäßig und die Anforderung angemessen ist“. Das Nichttragen eines Kopftuchs akzeptierte das BAG allerdings nicht als wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung im Sinne der Norm: Die ordnungsgemäße Durchführung der Tätigkeit als Luftsicherheitsassistentin hänge nicht davon ab, ob die betreffende Person ein Kopftuch trage (Rn. 36). Sämtliche Kontrolltätigkeiten – die Durchsuchung von Gepäck wie von Personen – seien auch mit Kopftuch uneingeschränkt möglich.

Hieran ändere auch der Einwand nichts, dass an den Kontrollstellen im Flughafen häufig ohnehin schon angespannte und konfliktreiche Situationen vorherrschten, die ein Kopftuch verstärken könne. Die Annahme, Kontrollen durch Mitarbeiterinnen mit Kopftuch seien in der Lage, besondere Konflikte zu schüren, weist das Gericht als bloße „Mutmaßung“ zurück. Es fehle an empirischen Belegen oder sonstigen objektiven Anhaltspunkten, die eine derart konkrete Gefahr nahelegen würden (Rn. 38).

Rückkehr zum Erfordernis einer konkreten Gefahr…

Das BAG knüpft mit seiner Entscheidung erkennbar an die Maßstäbe an, die das BVerfG 2015 für den Schulbereich entwickelt hat: Ein pauschal-präventives Verbot religiöser Bekundungen ist unzulässig; vielmehr muss eine konkrete Gefahr für relevante Schutzgüter vorliegen.

Zugleich grenzt das BAG seine Entscheidung ausdrücklich von der abweichenden Rechtsprechung des BVerfG zu Kopftuchverboten im Justizbereich ab (Rn. 39ff.). Anders als im Gerichtssaal beeinträchtige das Kopftuch bei der Ausübung der streitgegenständlichen polizeilichen Befugnisse per se gerade nicht die staatliche Neutralität, denn:

> *„Der Staat, der bei der Sicherheitskontrolle am Flughafen durch die Beklagte und ihre Arbeitnehmer als Beliehene handelt, muss sich nicht jede bei Gelegenheit der Amtsausübung getätigte private Grundrechtsausübung seiner Amtsträger als eigene zurechnen lassen. Etwas anderes kann gelten, wenn der Staat – wie etwa bei einer Gerichtsverhandlung – auf das äußere Gepräge einer Amtshandlung besonderen Einfluss nimmt.“*

Das Kopftuch muss dem Staat also zurechenbar sein – das ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Voraussetzung dafür, dass der Staat das Gebot weltanschaulich-religiöser Neutralität beeinträchtigt. Dieses Gebot ist dabei

> *„nicht als eine distanzierende im Sinne einer strikten Trennung von Staat und Kirche zu verstehen, sondern als eine offene und übergreifende, die Glaubensfreiheit für alle Bekenntnisse gleichermaßen fördernde Haltung.“ (Rn. 88)*

Hiernach darf der Staat seine Bürger*innen nur nicht im Dienste einer bestimmten politischen, ideologischen oder weltanschaulichen Richtung gezielt beeinflussen oder sich mit einem bestimmten Glauben oder einer bestimmten Weltanschauung identifizieren, sei es ausdrücklich oder durch zurechenbare Maßnahmen. Im Justizkontext hat der Zweite Senat des BVerfG 2020 eine solche Identifikation bejaht. Er verwies auf die besonders „formalisierte Situation vor Gericht“, namentlich in Form von detaillierten Regelungen zum Verfahren während der mündlichen Verhandlung und zur Amtstracht, sowie „überkommenen Traditionen“ wie dem besonderen Eintreten des Spruchkörpers in den Sitzungssaal, dem Erheben bei wichtigen Prozesssituationen oder der Gestaltung des Gerichtssaals (Rn. 90). Diese begründeten ein Setting, in dem „Verhaltensweisen einzelner Amtsträger eher zurechenbar“ seien.

Demgegenüber nehme der Staat im Bereich der Luftsicherheitskontrolle, so das BAG, auf das äußere Gepräge einer Amtshandlung gerade keinen besonderen Einfluss. Für den streitgegenständlichen Bereich polizeilicher Tätigkeit gilt also die Feststellung, die der Erste Senat des BVerfG 2015 für den Schulkontext getroffenen hat: Mit dem bloßen Tragen eines Kopftuchs durch einzelne Amtsträgerinnen ist „keine Identifizierung des Staates mit einem bestimmten Glauben verbunden“ (Rn. 112).

… für sämtliche Bereiche polizeilicher Tätigkeit?

Es bleibt zu klären, ob diese Maßstäbe auch auf andere Bereiche polizeilicher Tätigkeit übertragbar sind – von der Schutzpolizei über die Kriminalpolizei bis hin zur Wasserschutzpolizei. Dabei stellt sich die Frage, ob die für den Justizkontext geltenden restriktiveren Maßstäbe jedenfalls für solche polizeilichen Tätigkeiten gelten sollten, die mit intensiveren hoheitlichen Eingriffen verbunden sind.

Zwar kann es auch im Bereich der Luftsicherheitskontrolle zu relevanten Beeinträchtigungen kommen, etwa wenn das Abtasten der Person oder die Durchsuchung von Gepäck und persönlichen Gegenständen zu dulden ist (Rn. 38). Bei anderen Einsatzlagen kann die Eingriffsintensität jedoch deutlich darüber hinausgehen – etwa wenn Polizist*innen unmittelbaren Zwang anwenden dürfen und das staatliche Gewaltmonopol beanspruchen.

Eine eingehende Analyse der Entscheidung von 2020 zeigt jedoch, dass das BVerfG das Neutralitätsgebot im Justizkontext – anders als im Schulkontext – nicht wegen der Intensität staatlicher Eingriffsgewalt als beeinträchtigt ansah, sondern weil religiöse Symbolik dem Staat dort leichter zugerechnet werden konnte. Diese Zurechenbarkeit leitete der Zweite Senat allein über das formalisierte Setting im Gerichtssaal her. Die entscheidende Frage lautet daher: Ist ein dem Gerichtssaal entsprechendes Maß an Formalisierung auch in bestimmten Zusammenhängen polizeilicher Arbeit zu erkennen?

Eine höhere Formalisierung als bei der Luftsicherheitskontrolle lässt sich da begründen, wo Polizeiuniform getragen wird. Zwar bestand auch im vom BAG entschiedenen Fall die Pflicht zum Tragen von Dienstkleidung; die Polizeiuniform geht jedoch darüber hinaus: Sie macht staatliche Autorität besonders sichtbar und hat eine entsprechende psychologische Wirkung.

Eine Uniformpflicht besteht für die Polizei jedoch längst nicht flächendeckend. So tragen in Berlin etwa ausschließlich Angehörige der Schutzpolizei und funktional entsprechend eingesetzte Beamt*innen Uniform, während Kriminalpolizei und Verwaltungspersonal in Zivil agieren. Vor allem aber fehlt es selbst da, wo Uniform getragen wird, an einem ritualisierten institutionellen Rahmen, wie ihn das BVerfG 2020 über die Amtstracht hinaus an symbolisch aufgeladenen Praktiken und der räumlichen Gestaltung des Gerichtssaals festmachte. Der Gerichtssaal erscheint insofern als institutionell gerahmte Bühne, deren symbolische Ordnung, Architektur und Verfahrensförmigkeit auf die Inszenierung staatlicher Autorität ausgerichtet sind. Polizeiliches Handeln vollzieht sich demgegenüber in vielfältigen, situativ geprägten Einsatzkonstellationen, ohne vergleichbare räumlich und organisatorisch gerahmte Inszenierung staatlicher Autorität. Der Staat nimmt auf „das äußere Gepräge der Amtshandlung“ (Rn. 90) hier gerade nicht in entsprechender Weise Einfluss.

Zudem ist der Polizeidienst – anders als das Gericht, das häufig durch Einzelrichter*innen besetzt ist – strukturell durch Teamarbeit gekennzeichnet. Uniformierte polizeiliche Tätigkeit vollzieht sich regelmäßig im Zusammenwirken mehrerer Amtsträger*innen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Situation eher mit dem vom Bundesverfassungsgericht 2015 beschriebenen Schulkontext vergleichbar:

> *„Die Schülerinnen und Schüler werden lediglich mit der ausgeübten positiven Glaubensfreiheit der Lehrkräfte in Form einer glaubensgemäßen Bekleidung konfrontiert, was im Übrigen durch das Auftreten anderer Lehrkräfte mit anderem Glauben oder anderer Weltanschauung in aller Regel relativiert und ausgeglichen wird. Insofern spiegelt sich in der bekenntnisoffenen Gemeinschaftsschule die religiös-pluralistische Gesellschaft wider.“ (Rn. 105)*

Ebenso wird bei Einsätzen polizeilicher Teams die erkennbare Religionszugehörigkeit einzelner Polizist*innen durch die gleichzeitige Präsenz anderer weltanschaulicher Positionen relativiert, was einer Identifikation des Staates mit der Religion einzelner Amtsträger*innen entgegensteht.

Funktionsfähigkeit als Argument gegen polizeiliche Kopftuchverbote

Gegenüber dem Justizkontext tritt im polizeilichen Bereich ein weiteres verfassungsrechtliches Argument hinzu – oder präziser: Es wechselt die Seite. Während das Bundesverfassungsgericht 2020 die „Funktionsfähigkeit der Rechtspflege“ als Argument für ein Kopftuchverbot in der Justiz akzeptierte (Rn. 91f.), spricht die Funktionsfähigkeit der Polizei – als wesentliche Voraussetzung effektiver Gefahrenabwehr und Strafverfolgung – gerade gegen ein Kopftuchverbot.

Das Bundesverfassungsgericht betonte 2020, die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege setze ein hinreichendes gesellschaftliches Vertrauen in die Justiz voraus; dieses Vertrauen sei vom Staat zu „optimieren“ (Rn. 91). Schon im Justizkontext erscheint zweifelhaft, ob ein Kopftuchverbot dieses Ziel tatsächlich fördern kann. Vergegenwärtigt man sich, dass das gesellschaftliche Vertrauen in die Justiz nachweisbar gerade bei bislang unterrepräsentierten Minderheiten fehlt, scheint naheliegend, dass sichtbare (religiöse) Vielfalt auf der Richter*innenbank das Vertrauen insgesamt eher zu stärken geeignet ist.

Im polizeilichen Kontext gewinnt dieser Gedanke noch deutlich an Gewicht. Polizeiarbeit ist in besonderem Maße auf Kooperation, Akzeptanz und Vertrauen angewiesen. Vertrauen ist hier nicht nur abstrakte Voraussetzung, sondern zugleich konkrete Bedingung effektiver Gefahrenabwehr und Strafverfolgung: für die Bereitschaft, polizeilichen Anordnungen Folge zu leisten, Aussagen zu tätigen oder überhaupt erst die Polizei einzuschalten.

Gerade vor diesem Hintergrund hat sichtbare Diversität im Polizeidienst funktionale Bedeutung. Einsätze erfolgen typischerweise in gemischten Teams, deren Zusammensetzung – etwa mit Blick auf die Beteiligung weiblicher oder rassifizierter Mitarbeiter*innen – auch strategisch bestimmt wird. Unterschiedliche Kommunikationsstile, größere Anschlussfähigkeit an verschiedene Bevölkerungsgruppen und eine erhöhte Sensibilität für unterschiedliche Lebensrealitäten können Konflikte entschärfen und polizeiliches Handeln effektiver machen. Gerade in konfliktträchtigen Situationen können gemischte Teams deeskalieren und dazu beitragen, Vertrauen aufzubauen und Kooperation zu ermöglichen.

Beachtlich ist auch das Argument, das ein Polizeianwärter jüngst vor dem VG Bremen vorgetragen hat. Er wandte sich gegen das Verbot, während der Praxisphase seines Studiums im Bachelorstudiengang Polizeivollzugsdienst an der Hochschule für öffentliche Verwaltung einen Dastar zu tragen (eine traditionelle religiöse Kopfbedeckung praktizierender Sikhs): Die Funktionsfähigkeit der Polizei könne gefördert werden, „wenn diese sich sichtbar auch in religiöser Hinsicht vielfältiger zeige und so Annahmen eines strukturellen Rassismus begegnen könne.“ Aktuelle empirische Befunde stützen diese Erwägung: Die im Februar veröffentlichte Großstudie des Forschungsinstituts Gesellschaftlicher Zusammenhalt „Rassismus in deutschen Institutionen und institutioneller Rassismus in Deutschland“, die das Bundesinnenministerium initiierte, belegt die weite Verbreitung von strukturellem Rassismus in deutschen Behörden – insbesondere auch bei der Polizei. Zugleich ist erwiesen, dass entsprechende Diskriminierungserfahrungen im Kontakt mit der Polizei mit geringerem Vertrauen in die Institution einhergehen. Die Präsenz kopftuchtragender Frauen – als besonders von Diskriminierung betroffene Bevölkerungsgruppe in Deutschland – könnte insoweit sowohl die Außenwahrnehmung der Polizei positiv beeinflussen als auch organisationsintern wirksam werden: durch die Einbringung neuer Perspektiven und Erfahrungen, die zu einem besseren Verständnis unterschiedlicher Lebensrealitäten beitragen und eine diskriminierungssensiblere polizeiliche Praxis fördern können.

Die Erkenntnis, dass Diversität und Repräsentanz einen Mehrwert für die polizeiliche Arbeit bringen können, spiegelt sich bereits in polizeilichen Nachwuchsgewinnungsmaßnahmen wider: Die Polizei bemüht sich zunehmend, die gesellschaftliche Vielfalt in ihren Reihen abzubilden. Beispielsweise wirbt die Kampagne 110 Prozent Berlin mit bewusst „vielfältiger“ Bildsprache und Slogans wie „bunt, auch wenn alle die gleiche Farbe tragen“.

Für die verfassungsrechtliche Bewertung von Kopftuchverbotsregelungen im Polizeidienst lässt sich festhalten: Das Argument staatlicher Neutralität greift nicht durch, weil es an einem mit der Justiz vergleichbaren Zurechnungszusammenhang fehlt. Entsprechend überzeugen auch Äußerungen der Deutschen Polizeigewerkschaft nicht, wonach es mit ihr „keine Polizistinnen mit Kopftuch im Dienst geben“ werde, da die Neutralitätspflicht verlange, „Religion und Staat ganz streng auseinanderzuhalten“.

Gegen Kopftuchverbote im Polizeidienst streitet demgegenüber nicht nur das Argument der Funktionsfähigkeit – in die verfassungsrechtliche Abwägung einzustellen sind auch die Grundrechte der betroffenen Frauen, deren Religionsfreiheit entsprechende Verbote erheblich beschränken und die zugleich schwerwiegende Benachteiligungen erfahren (die ich hier bereits näher beschrieben habe). Somit spricht alles dafür, dass pauschale Kopftuchverbote im Polizeidienst – über den Bereich der Sicherheitskontrolle an Flughäfen hinaus – verfassungsrechtlich nicht haltbar sind.

AUTOR*IN

Shino Ibold

Dr. Shino Ibold, MJur (Oxford), wurde an der Universität Hamburg promoviert. Sie ist Stellvertretende Vorsitzende der Kommission für Verfassungsrecht, Öffentliches Recht und Gleichstellung im Deutschen Juristinnenbund e.V.

EMPFOHLENE ZITATION

Ibold, Shino: Auf Streife mit Kopftuch: Warum pauschale Verbote im Polizeidienst nicht tragen, Verfassungsblog, 20.05.2026, doi: 10.59704/186fb5c39d63d091.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260520-173521-0.