

ARGE Menschenrechte für alle

Hon. Prof., Oberkirchenrat a.D., Sektionschef. a.D., Dr. Raoul Kneucker
Mag.a Cornelia Amon-Konrath
RA Mag. Marawan Mansour, LL.M

An das
Bundesministerium für Bildung
Minoritenplatz 5
1010 Wien

Betreff: Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes zur Stärkung der Selbstbestimmung von unmündigen Mädchen an Schulen mittels Einführung eines Kopftuchverbots (44/ME)

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll es Mädchen von der Vorschulstufe bis zur achten Schulstufe künftig im schulischen Kontext untersagt werden, das Kopftuch (Hidschab) zu tragen. Ziel des Entwurfs ist es, dass Mädchen durch das Verbot Selbstbestimmung erlangen, da das Kopftuch als ehrkulturelles Symbol angesehen wird.

Dazu ist folgendes auszuführen:

Das Ziel, dass Mädchen sich frei entscheiden können sollen, wie sie sich kleiden, ist im Sinne des verfassungsrechtlichen Gebots der Gleichstellung der Geschlechter absolut zu unterstützen. Mädchen und Frauen sind, wie unter anderem die Daten der europäischen Menschenrechtsagentur (Fundamental Rights Agency, FRA) zeigen, geschlechtsspezifischen Gewalterfahrungen (die ihre grausamste Spitze in Femiziden zeigen), Abwertungen, Objektivierung, Sexismus, Diskriminierung im Berufsleben und in der Öffentlichkeit sowie Unterdrückung im privaten Umfeld ausgesetzt. Die Dominanz des Patriarchats und ihre negativen Auswirkungen auf ein selbstbestimmtes Leben und freie Entfaltung von Mädchen und Frauen sind angesichts des verfassungsrechtlichen Gebots der Gleichstellung der Geschlechter nicht hinzunehmen und verlangen eine politische Antwort.

Diese politische Antwort wird nun – laut Regierungsprogramm und öffentlichen Äußerungen der Frauenministerin – im Nationalen Aktionsplan gegen Gewalt an Frauen gerade (weiter)entwickelt. Diese Maßnahmen werden aber nicht ausreichend sein, um die herrschenden Machtverhältnisse zwischen den Geschlechtern aufzubrechen, da nicht nur Gewalt, sondern auch jegliche andere Form der Unterdrückung von Mädchen und Frauen und ihre gleiche Teilhabe nach der UN CEDAW Konvention angestrebt bzw. erreicht werden muss. Dafür müssen an vielen Stellen Maßnahmen getroffen werden.

Umso verwunderlicher erscheint nun der Ansatz, die Selbstbestimmung von Mädchen durch ein Bekleidungsverbot erreichen zu wollen. Dies erscheint eine sehr willkürliche Einzelmaßnahme zu sein, die auch deswegen fraglich ist, weil sich nirgendwo eine Anzahl Betroffener findet, die einen solch spezifischen Grundrechtseingriff rechtfertigen könnten. Die vorgeschlagenen gesetzlichen Bestimmungen sind dabei sehr knapp gehalten und beziehen sich nur auf eine Religion. Dazu wird argumentiert, dass das islamische Kopftuch ein „ehrkulturelles Symbol“ sei, mit Scham in Verbindung zu bringen ist und in diversen Aussendungen auf Social Media seitens der Regierungsparteien wird betont, dass das Kopftuch eine Sexualisierung der Mädchen darstellt, wovon diese im schulischen Kontext zu schützen seien. Durch das Verbot solle die spätere selbstbestimmte Entscheidung der Mädchen vorbereitet werden, die ab 14 Jahren, mit der Religionsmündigkeit einsetze. Ebenfalls nur in den Erläuterungen finden sich Hinweise darauf, dass im Zuge der Durchsetzung des Verbots schonend und präventiv vorzugehen sei und auf das familiäre Umfeld zu achten sei, Ursachenforschung für das

Tragen des Kopftuches zu betreiben sei, usw. Bezug genommen wird dabei auch auf die mögliche Ausübung von Zwang durch Peers oder das Elternhaus, aber insbesondere bei Peers seien Maßnahmen schwierig und nur langsam möglich, weshalb eine Vorschrift, die sich an Mädchen richtet, einfacher sei und zu schnelleren Ergebnissen führen würde.

Den Ausführungen in den Erläuterungen ist insoweit einiges abzugewinnen, als darauf hingewiesen wird, wie schwierig es ist, patriarchale Muster zu durchbrechen. Das Ziel, das Patriarchat zu durchbrechen und Mädchen und Frauen ein selbstbestimmtes, freies und gleichberechtigtes Leben zu ermöglichen wird durch den vorliegenden Entwurf aber gerade nicht erreicht. Es erscheint auch nicht verhältnismäßig, Verbote wiederum nur an Mädchen zu richten und nicht in die Ursachenbekämpfung zu gehen. Ebenfalls verfassungsrechtlich bedenklich ist, dass das Procedere des Grundrechtseingriffs gerade nicht detailliert ausgearbeitet ist, sondern lediglich in den Erläuterungen vage Hinweise auf schonende Vorgänge zu finden sind.

Damit wird auch ignoriert, dass die Grundrechtsdogmatik und der Umgang mit Diskriminierungen im Recht in den letzten Jahrzehnten deutlich weiterentwickelt wurden. Einflussreiche Arbeiten (z. B. Martha Minow, *Making all the Difference*, Ithaca: Cornell University Press 1990) haben gezeigt, wie unausgesprochene Vorannahmen den Umgang mit Differenz in Recht und Politik prägen, und wie darauf in einer Weise reagiert werden kann, die universalen Menschenrechten und gesellschaftlichem Pluralismus verpflichtet ist. Dazu zählt zunächst eine Evaluierung der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten und die Frage, wie diese genutzt werden können, um die genannten Probleme zu adressieren. Dazu kommt weiters die eingehende Auseinandersetzung mit sozialwissenschaftlicher und – im konkreten Fall – entwicklungspsychologischer Evidenz, und schließlich die Auseinandersetzung mit der Frage, ob es gesetzliche Änderungen braucht und wie diese rechtssicher und diskriminierungsfrei ausgestaltet werden können.

Eine solche Vorgangsweise fehlt im vorliegenden Entwurf und in den Erläuterungen dazu. An die Stelle einer Auseinandersetzung mit den grundrechtlichen, schulrechtlichen und religionsrechtlichen Fragestellungen im Kontext des österreichischen Bundesverfassungsrechts tritt eine Auflistung von Entscheidungen insbesondere des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, die auf die verfassungs- und schulrechtliche Situation in anderen Staaten Bezug nehmen und durch Modelle der religionsneutralen Schule oder des religionsneutralen Arbeitsplatzes geprägt sind. Anstelle sozialwissenschaftlicher Evidenz werden einzelne, normative Beiträge gesetzt. Die Ausführungen zur tatsächlichen Situation in Österreich beschränken sich auf anekdotische Beispiele. Die Frage des Erfordernisses gesetzlicher Änderungen und deren legislativer und diskriminierungsfreier Ausgestaltung wird durch normative Aussagen über eine bestimmte Gruppe ersetzt. Unabhängig davon, wie man zum Vorhaben eines Kopftuchverbots steht, werden damit die, vom VfGH in der Rechtsprechung vielfach betonten Anforderungen an eine grundrechtskonforme Rechtsetzung ignoriert (vgl. zur Bedeutung der Evidenzbasierung für die Gesetzgebung in diesem Zusammenhang Teresa Weber, *Rationalität als Anforderung an das Gesetzgebungsverfahren*, in: Michael W. Müller (Hg.), *Mittelbare Verhaltenssteuerung*, Heidelberg: Springer 2024, S. 125-145).

Die Ausgestaltung der gesetzlichen Bestimmungen verpflichtet nämlich nicht dazu, wie in den Erläuterungen beschrieben, „schonend“ vorzugehen, sondern setzt auf rasche Schritte, die in der Praxis geeignet sind, die betroffenen Mädchen bloßzustellen, vor der Klasse, vor den Mitschüler:innen und vor den anderen Lehrpersonen. Ob Mädchen sich dadurch besonders geschützt oder ernst genommen fühlen, darf bezweifelt werden. Dass der Ort Schule für die Mädchen dadurch zu einem Ort des Vertrauens wird, darf ebenso bezweifelt werden, da der Gesetzestext mit keinem Wort von Maßnahmen spricht, die – sollte es Zwang von außen, bspw. durch Peers geben – diese sanktionieren. Der Hinweis in den Erläuterungen auf Kinderschutzkonzepte ist hier zu vage, um die Verhältnismäßigkeit dieses Eingriffs zu rechtfertigen. Damit werden die in den Erläuterungen angesprochenen und sicherlich schwieriger zu bewältigenden Herausforderungen patriarchaler Strukturen jedoch jedenfalls gesetzlich völlig außer Acht gelassen und werden die Ursachen auch nicht bekämpft.

Völlig übersehen wird zudem, dass es mannigfaltige Gründe geben kann, warum Mädchen sich dazu entschließen, einen Hidschab zu tragen. Im Hidschab ausschließlich ein Symbol von Sexualisierung und Unterdrückung zu sehen, stellt eine pauschale Fremdzuschreibung dar und bedeutet gerade kein Zutrauen in die Selbstbestimmungsfähigkeit von Mädchen.

Vielmehr wäre es angebracht, gezielt mit denjenigen zu arbeiten, die tatsächlich Druck auf Mädchen ausüben. Dazu bedarf es aber mehrerer Maßnahmen und sozialwissenschaftlicher Evidenz über Motive sowie Fallzahlen. Grundrechtseingriffe sollen nicht mit anekdotischen Beispielen gerechtfertigt werden:

- Schaffung bzw. Entwicklung des Raumes Schule als diskriminierungsfreien, offenen Ort, in dem Kinder (und ggf. Eltern) sich ermutigt sehen, sich mit Problemen an ihre Lehrpersonen und andere Bezugspersonen (Schulpsycholog:innen, Schulsozialarbeiter:innen, ...) zu wenden. Das geht weit über die in den Erläuterungen angegebenen Schutzkonzept hinaus, wie dem Bildungsministerium bekannt sein müsste.
- Dazu braucht es mehr und besser geschultes Personal, sowohl in den Schulen als auch in den Bildungsdirektionen und die deutliche Botschaft an Eltern, welche verfassungsrechtlichen Werte anzuerkennen sind, wozu unter anderem die Gleichberechtigung der Geschlechter gehört (ebenso wie die CEDAW, die Kinderrechtskonvention, die Behindertenrechtskonvention, die EMRK). Oft ist weder Eltern noch Schüler:innen klar, an wen und wie sie sich an jemanden wenden können, es gibt Sprachbarrieren und mitunter mehrere Kommunikationsplattformen, auf denen zwischen Schule und Eltern kommuniziert wird. Die Verantwortung für die Gestaltung des Lebensraumes Schule kann dabei nicht nur den Lehrpersonen überantwortet werden, die zu wenige Ressourcen haben, zu große Klassen und zu wenige Ausbildungen (insb. im Bereich des Diskriminierungsrechts). Hier bedarf es Psycholog:innen, Sozialarbeiter:innen und die Einbeziehung der Religionsgemeinschaften, um das Thema Gleichberechtigung auch wirklich umfassend aufgreifen zu können. Die Vernetzung zwischen den Schulen und den Kinder- und Jugendanwaltschaften sowie den Kinderschutzeinrichtungen in den Ländern ist zudem zu verstärken.
- Schulen haben bereits jetzt Kataloge, mit denen auf Skalen verschiedene Disziplinarmaßnahmen ergriffen werden können, wenn es zu Verletzungen kommt. Gerade Beschimpfungen, die Abwertungen von Mädchen zum Inhalt haben, Druckausübung – wie auch immer diese konnotiert ist – sind darin explizit aufzunehmen. Wenn Druck auf Mädchen ausgeübt wird, insbesondere von Peers, sich in bestimmter Weise zu kleiden, dann ist mit den in diesen Katalogen vorgesehenen Maßnahmen vorzugehen. Nur so werden Sanktionen gesetzt, wo sie auch notwendig sind, nämlich gegenüber jenen, die Druck auf Mädchen ausüben und ihre Selbstbestimmung einschränken.
- In Hinblick auf elterlichen Druck auf Mädchen, der sie in ihrer Selbstbestimmung und Gleichberechtigung einschränkt und vielfältige Konnotationen haben kann (und insb. nicht auf bestimmte Religionen beschränkt ist) – ist ebenso klar vorzugehen. Dazu braucht es aber ein besonderes Vertrauensverhältnis von Schüler:innen zu ihrem Umfeld in der Schule. Die vorgesehene Regelung trägt gerade nicht zu einem solchen Vertrauensverhältnis bei und lässt auch Lehrpersonen allein, sowie die Verwaltungsbehörden, da unklar scheint, nach welchem Maßstab sie eine etwaige Verwaltungsstrafe bemessen sollen.

Es ist völlig klar, dass das vorgesehene Kopftuchverbot die einfachste Methode darstellt, um den Anschein von Gleichberechtigung zu schaffen. Das Ziel, Mädchen ein freies und selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen und das Patriarchat zu durchbrechen wird dadurch aber nicht erreicht.

Darüber hinaus führt das Herausgreifen einer Religion dazu, diese als besonders „diskriminierend“ darzustellen. Wenn das Ziel ist, allen Mädchen Selbstbestimmung zu ermöglichen und hier insbesondere

im Zusammenhang mit religiös motivierten patriarchalen Strukturen, dann ist auch die Kleiderordnung für Mädchen im jüdisch-orthodoxen Zusammenhang aufzugreifen, sowie ein genauerer Blick in konservativ-katholische und evangelikale Richtungen zu werfen.

Weitergehende Kritik ist aber auch an anderen grundrechtlichen Aspekten angebracht:

Dieses Gesetz greift nicht nur in die Grund- und Menschenrechte betroffener Mädchen und Eltern ein. Es stellt auf bedenkliche Art und Weise die für jedermann gleichwertige Gültigkeit der Grund- und Menschenrechte in Frage.

Das Kopftuchverbot verletzt die Grundrechte betroffener Mädchen auf Privatleben, Religionsfreiheit, Meinungsfreiheit und Gleichheit genauso wie jenes der Eltern auf religiöse und weltanschauliche Kindererziehung. Den Systematiken dieser Grundrechte und ihrer jeweiligen Gesetzesvorbehalte einerseits und den vielfältigen und zutiefst persönlichen Gründen für das Tragen des Kopftuchs andererseits trägt das Gesetz nicht Rechnung. Ebenso wenig der bestehenden Judikatur des VfGH.

In diesem Zusammenhang zitieren – wie schon oben angesprochen – die Erläuterungen eine Vielzahl an EGMR-Entscheidungen, ohne aber deren konkrete Anwendbarkeit näher zu begründen. Exemplarisch dafür *Dahlab gg. Schweiz* dessen Sachverhalt das Kopftuchverbot gegenüber einer Lehrerin in einer vollends religionsneutralen Schule zugrunde lag, die es in Österreich so nicht gibt. Dasselbe gilt für *Dogru gg Frankreich*, *Kervanci gg Frankreich* und *Mikyas gg Belgien* wobei der EGMR in diesen Fällen ausdrücklich auf den laizistischen Charakter der betroffenen Staaten Bezug nahm und im Rahmen seiner *Margin of Appreciation* Doktrin den genannten Unterzeichnerstaaten der EMRK einen weiten Beurteilungsspielraum in Rahmen ihrer jeweiligen nationalen Rechtstradition zugebilligt hat. Österreich ist aber gerade kein laizistischer Staat. Übernahme Österreich dieselbe Betrachtungsweise, müssten demnächst wohl nicht nur das Kopftuch, sondern auch das Kreuz in der Schulklasse und wichtige Traditionen wie das Martinsfest oder der Adventkranz der Vergangenheit angehören.

Als aggregierte Grundrechtsnorm erlaubt der Vorbehalt des Art 63 Abs 2 StV St. Germain in Zusammenhalt mit Art 9 Abs 2 MRK lediglich in einer demokratischen Gesellschaft notwendige Eingriffe, die zum Schutz der öffentlichen Ordnung oder der guten Sitten notwendig sind. Eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung an Österreichs Schulstandorten liegt aber nicht einmal im Ansatz vor. Ebenso fehlt es an einer tragfähigen Möglichkeit das Kopftuchverbot mit einer Gefährdung der guten Sitten zu rechtfertigen. Dies würde aber ein Verständnis der guten Sitten voraussetzen, dass eher an staatliche Kleiderordnungen der Vormoderne erinnert als an das 21. Jahrhundert. Da im Rahmen eines gegenwartsorientierten Grundrechtsverständnisses nicht davon ausgegangen werden kann, dass ein Rückgriff in die Vormoderne tatsächlich angezeigt ist, scheidet somit auch dieser Rechtfertigungsgrund aus.

Dem sei hinzuzufügen: Staatliche Kleiderordnungen, die zum An- oder Ausziehen eines Kleidungsstücks verpflichten, mögen ein probates Regelungsrelikt der Vergangenheit gewesen sein, haben diese Rolle und Funktion in einer säkular-pluralistischen Gegenwart jedoch zurecht verloren. Während der säkular-pluralistische Staat nämlich zu Neutralität gegenüber Religion, Weltanschauung und der individuellen Ausdrucksweise seiner Bürger:innen verpflichtet ist, macht sich der Gesetzgeber gegenständlich eine Auslegung zu eigen, die das Tragen eines Kopftuchs als Ausdruck einer von außen aufgezwungenen sogenannten ehrkulturellen Verhaltenspflicht markiert und Betroffenen in paternalistischer Weise die Relevanz ihrer eigenen Entscheidung und Deutung des Kopftuchtragens abspricht. Der Staat agiert damit aber in keiner Weise säkular-neutral, sondern anmaßend theologisch-ideologisch in Interpretation religiöser Praktiken und Verletzung der staatlichen Neutralitätspflicht. Ein solcherartiges Deutungsmonopol auf die Art des Kopftuchtragens, das sich der der Gesetzgeber in Verletzung seiner Neutralitätspflicht zu arrogieren versucht, ist unweigerlich mit legislativ kaum zu überwindenden Hürden konfrontiert. Die in diesem Zusammenhang auch vom Bundesministerium für Justiz aufgezeigten legislativen und inhaltlichen Schwächen des Gesetzesentwurfes, unterstreichen diese Kritik.

Der dabei stattfindende Rückgriff auf sozialwissenschaftliche Evidenz spielt im Gesetzesentwurf eine zentrale Rolle. Sozialwissenschaftliche Evidenz kann ein relevanter Indikator sein, um Bedarf und Auswirkungen von Gesetzgebung festzustellen, wenn mit dieser eine empirische Erhebung und Überprüfbarkeit einhergeht. Skepsis ist jedoch bei scheinbarer Evidenz angebracht, die, anstatt empirisch überprüfbarer Fakten, lediglich normative Aussagen trifft, sich im Bereich kulturalistischer Fremdmarkierung bewegt und als Unterbau einer Gesetzgebung dient, die Entfremdung fördert, anstatt sie abzubauen und in der Essenz Assimilation und Selbstaufgabe fordert, anstatt die gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen dieses Landes zu stärken und den individuellen Ausdruck ihrer Identität zu respektieren.

Nach Art 14 Abs 5a B-VG soll Schule ein Raum des Pluralismus und Offenheit sein, in dem Schüler:innen befähigt werden sollen gegenüber dem politischen, religiösen und weltanschaulichen Denken anderer aufgeschlossen zu sein. Ein Kopftuchverbot widerspricht diesem Ziel klar.

Andererseits ist die Schule selbstverständlich ein geschützter Raum für alle Schüler:innen. Jeder Form von Mobbing oder Ausgrenzung im Schulverband muss die Schule entgegenreten, der Staat muss dafür auch ausreichend Mittel zur Verfügung stellen. Dabei muss jungen Menschen vor Augen geführt werden, dass keine Art des Mobbings gerechtfertigt ist, auch nicht, wenn Mädchen sich dazu entscheiden, kein Kopftuch zu tragen. Es ist aber gerade keine nachhaltige Lösung, wenn der Gesetzgeber Mädchen verbietet das Kopftuch zu tragen und sie direkter Diskriminierung aussetzt, anstatt bei denen anzusetzen, die für Druck und Mobbing verantwortlich sind und mit diesen zu arbeiten. Das bedeutet einerseits Maßnahmen gegen Mobbing zu setzen, andererseits aber auch die Aufgabe der Schule wahrzunehmen, insbesondere Schüler:innen einen respektvollen Umgang fernab der Ausübung von Druck und Abwertung anderer beizubringen und dass niemand das Recht hat auf andere Schüler:innen Druck wegen des Tragens oder Nicht-Tragens von Kleidung auszuüben.

Einmalige und kostspielige Workshops durch Externe, die keine langfristige Beziehung zu den Schüler:innen haben, sind in diesem Zusammenhang jedenfalls ungeeignet eine rechtfertigende Begleitmaßnahme für das Kopftuchverbot darzustellen.

Soweit auf der anderen Seite Eltern unzulässigen Druck auf Mädchen ausüben und Ihnen gegen ihren Willen das Tragen eines Kopftuchs aufzwingen sollten, stellt das geltende Recht durch Informieren und Einschreiten des Kinder- und Jugendhilfeträger ausreichend Möglichkeiten zur Verfügung, um Betroffenen zu helfen. Vorgelagert können auch Schulsozialarbeiter:innen helfen zu intervenieren und Betroffene zu unterstützen, sofern staatlicherseits dafür ausreichend Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Mit anderen Worten ist das Kopftuch gerade nicht kausal für jedwede Art von unfreiwilligem Tragen, wenn aber das Tragen mit Unfreiwilligkeit korreliert, stellt die geltende Rechtslage ausreichend Abhilfe zur Verfügung, genauso wie die Schule über hinreichende Interventionsmöglichkeiten verfügt, um im Rahmen ihres verfassungsmäßigen Auftrags Druck und Mobbing zu sanktionieren und gleichzeitig ein inklusiver Raum zu bleiben.

Abschließend: Selbstbestimmung und Empowerment werden nicht durch den bloßen Titel dieses Gesetzes zustande gebracht, geschweige denn durch des Kopftuchverbot selbst, besonders wenn dasselbe Gesetz betroffene Mädchen in ihrer Selbstbestimmung und Selbstwirksamkeit empfindlich beschränkt. Selbstbestimmung und Empowerment werden zudem im Raum Schule nicht durch die bloße Vermittlung kognitiven Wissensstoffes erreicht. Selbstbestimmung und Empowerment werden vielmehr durch Begegnung auf Augenhöhe, Achtung der Identität und Begleitung bei der Entfaltung von Fähigkeiten, Talenten und Charakter erreicht, individuell und gemeinschaftlich.