

Klagsverband zur Durchsetzung der
Rechte von Diskriminierungsopfern
Ziegelofengasse 33/2, 1050 Wien

klagsverband.at
info@klagsverband.at
+43-1-961 05 85

ZVR 492362796
IBAN: AT341200050786669801
BIC: BKAUATWW

An das
Bundesministerium für Bildung
Minoritenplatz 5
1010 Wien
Per E-Mail: begutachtung@bmb.gv.at

Wien, am 22.10.2025

Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes zur Stärkung der Selbstbestimmung von unmündigen Mädchen an Schulen mittels Einführung eines Kopftuchverbotes

Der Klagsverband zur Durchsetzung der Rechte von Diskriminierungsopfern dankt für die Möglichkeit zum Entwurf Stellung nehmen zu können. Der Klagsverband setzt sich umfassend für Gleichstellung und Antidiskriminierung betreffend aller gesetzlich geschützten Diskriminierungsmerkmale ein und bietet rechtliche Beratung und Unterstützung im Bereich sämtlicher österreichischer Gleichbehandlungs- und Antidiskriminierungsgesetze.

Der vorliegende Gesetzesentwurf knüpft inhaltlich an die im Jahr 2019 eingeführte und vom VfGH mit Erkenntnis (11.12.2020, G 4/2020, VfSlg 20.435) als verfassungswidrig aufgehobene Regelung des § 43a SchUG an. Gegenüber der aufgehobenen Fassung ergeben sich insbesondere folgende Änderungen:

- Der Anwendungsbereich wurde ausgeweitet: das Verbot soll nunmehr für Schülerinnen der Vorschulstufe bis zur achten Schulstufe gelten (statt wie zuvor bis zum Ende des Schuljahres, in dem das 10. Lebensjahr vollendet wird).
- Der Gesetzeszweck wurde neu formuliert: Anstelle der früheren Begründung der sozialen Integration gemäß den lokalen Gebräuchen und Sitten, Gleichstellung der Geschlechter und Wahrung verfassungsrechtlicher Werte wird nun auf den „Schutz der kindgerechten Entwicklungs- und Entfaltungsfreiheit“ sowie die Förderung der Selbstbestimmung, Gleichberechtigung und Sichtbarkeit von Mädchen abgestellt. Das

Verhüllen des Hauptes durch ein Kopftuch wird dabei als Ausdruck einer ehrkulturellen Verhaltenspflicht verstanden.

- Der aktuelle Entwurf sieht ein mehrstufiges pädagogisch-administratives Verfahren vor (Gespräche zwischen Schule, Eltern und Bildungsdirektion, gegebenenfalls Einschaltung der Kinder- und Jugendhilfe).
- Vorgesehen ist zudem erneut eine Strafbestimmung: Nach § 80b SchUG ist eine Verwaltungsübertretung zur Anzeige zu bringen, die von der Bezirksverwaltungsbehörde mit einer Geldstrafe von 150 € bis 1.000 € oder Ersatzfreiheitsstrafe bis zu zwei Wochen zu ahnden ist. Den Erläuterungen ist zu entnehmen, dass die Verletzung des § 43a Abs 1, 2 und 3 SchUG als Verwaltungsübertretung genannt wird. Damit sieht auch der neue Entwurf wieder ein Sanktionsregime vor, das unmittelbar an die religiös motivierte Bekleidung anknüpft.
- Schließlich soll das Verbot nun auch an Privatschulen gelten, was eine deutliche Ausweitung des Anwendungsbereichs bedeutet.

Trotz dieser Änderungen bleibt der wesentliche Gehalt des Entwurfs unverändert: Der Staat untersagt gezielt eine bestimmte religiös motivierte Bekleidungspraxis, die ausschließlich muslimische Mädchen betrifft. In seinem Erkenntnis zur Vorgängerregelung hat der VfGH eine solche Regelung wegen Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz und die Religionsfreiheit aufgehoben. Die nunmehrige Fassung unterscheidet sich in Zielrichtung und Wirkung nicht wesentlich von der aufgehobenen Bestimmung.

Dem Klagsverband ist die Gewährleistung von Bildungsgerechtigkeit und Geschlechtergleichstellung ein besonderes Anliegen. Maßnahmen, die der Verringerung von Bildungs- und Geschlechterungleichheiten dienen, sind geboten und werden ausdrücklich begrüßt. Umso bedauerlicher ist es, dass der vorliegende Entwurf – wie bereits sein Vorgänger – keinen nachweislichen Beitrag zu einem diskriminierungsfreien Zugang zu Bildungseinrichtungen leistet, sondern eine bestimmte Gruppe von Kindern in ihren Grundrechten unzulässig einschränkt und zu einer Stigmatisierung muslimischer Mädchen beiträgt.

Zunächst wird – dem Aufbau der Erläuterungen zum Gesetzesentwurf folgend – auf die allgemeinen Erwägungen eingegangen, um anschließend die einzelnen Bestimmungen des Entwurfs näher zu erörtern.

Zu den allgemeinen Erwägungen:

1. Fehlende empirische Grundlage

Ein zentraler Mangel des vorliegenden Gesetzesentwurfs besteht darin, dass er keine belastbare empirische oder wissenschaftliche Grundlage für die angeführten Problemlagen vorlegt.

Wie aus der wirkungsorientierten Folgenabschätzung hervorgeht, liegen keine Daten darüber vor, wie viele Schülerinnen in Österreich tatsächlich ein Kopftuch im schulischen Kontext tragen. Es werden weder Zahlen genannt, noch finden sich nachvollziehbare Indikatoren, die eine besondere Betroffenheit oder Problemlage belegen würden.

Es wird hierbei nicht in Abrede gestellt, dass es im österreichischen Bildungssystem vielfältige Problemlagen gibt – auch im Zusammenhang mit dem Einfluss von Religionen und Weltanschauungen. Diesen Herausforderungen mit einem ausschließlich Mädchen betreffenden Verbot zu begegnen, bedarf jedoch einer empirischen Darlegung,

- dass sich aus dem Tragen des Kopftuchs tatsächlich Eingriffe in die Selbstbestimmung muslimischer Mädchen ergeben, und
- dass das öffentliche Tragen des Kopftuchs durch einen Teil der Schülerinnen tatsächlich zu einer Störung des Schulfriedens beiträgt.

Dies wird durch die in den Erläuterungen genannten Quellen nicht ausreichend dargelegt.

Unter der Rubrik „*Weiterführende Hinweise/Vorhandene Studien/Folgenabschätzungen*“ nennt die wirkungsorientierte Folgenabschätzung zwei Quellen aus den Jahren 2013 und 2014. Diese sind zum einen mehr als zehn Jahre alt und damit für eine aktuelle politische Bewertung der gesellschaftlichen Realität nicht mehr aussagekräftig, zum anderen öffentlich nicht zugänglich, sodass ihr Inhalt und wissenschaftlicher Wert nicht überprüft werden können.

Die Annahme, auf dieser Grundlage ließen sich belastbare Rückschlüsse auf die aktuelle Situation von Mädchen in österreichischen Schulen ziehen, ist daher methodisch unhaltbar. Eine evidenzbasierte Gesetzgebung setzt voraus, dass zugrundeliegende Studien aktuell, nachvollziehbar und überprüfbar sind. Dies ist hier nicht der Fall.

Auch die weiteren in den Erläuterungen angeführten Quellen enthalten keine belastbaren empirischen Erkenntnisse zur Situation von Schülerinnen in Österreich, die ein Kopftuchverbot rechtfertigen würden:

- Khorchide/Demmrich (2025), Stellungnahme zu der Frage des Kopftuchtragens bei Mädchen unter 14 Jahren:

Wie bereits bei den in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung genannten Quellen ist auch die Stellungnahme von Khorchide/Demmrich (2025) nicht öffentlich zugänglich. Eine Überprüfung der aus der Stellungnahme gezogenen Schlussfolgerungen auf ihre Nachvollziehbarkeit und Schlüssigkeit ist daher nicht möglich. Den Erläuterungen ist weder zu entnehmen, welche konkrete Forschungsfrage der Stellungnahme zugrunde lag, in welchem Kontext sie abgegeben wurde, noch auf welche empirischen Daten und methodischen Grundlagen sie sich stützt.

Zudem überzeugt die aus dieser Quelle gezogene Argumentation auch inhaltlich nicht: Es wird einfach angenommen, dass ein Kopftuchverbot innerhalb eines begrenzten schulischen Rahmens geeignet sei, sozialen oder familiären Druck auf Mädchen wirksam zu mindern. Tatsächlich ist zu befürchten, dass ein solches Verbot den Druck lediglich in den außerschulischen Bereich verlagert und betroffene Kinder in Loyalitätskonflikte zwischen Schule und Familie bringt. Gerade jene Mädchen, die sich in einem Spannungsfeld zwischen familiären Erwartungen und schulischen Normen befinden, würden durch ein gesetzliches Verbot wohl zusätzlich belastet, nicht entlastet. Darüber hinaus wird verkannt, dass der „geschützte Raum Schule“ (Erläuterungen, S. 2) nicht durch Ausschluss oder Symbolverbote, sondern in erster Linie durch pädagogische Begleitung, Vertrauensaufbau und partizipative Stärkung der Kinder hergestellt werden kann. Ein Verbot ersetzt keine Präventionsarbeit, keine soziale Unterstützung und keine individuelle Schutzbegleitung. Damit bleibt auch die behauptete Schutzwirkung spekulativ und empirisch unbelegt.

- Kreile (2017), „Markt, Moral und Kopftuch – politischer Islam und Frauenfrage in der Türkei“:

Diese Quelle analysiert Geschlechterdiskurse in der Türkei im Kontext politisch-islamischer Bewegungen. Der Autor beschreibt unter anderem die Auseinandersetzung um das Kopftuchverbot in der Türkei und verweist auf die paradoxen und widersprüchlichen Effekte islamistischer Geschlechterpolitik auf die Emanzipation (ebd. S. 314f.). Es handelt sich dabei weder um eine österreichische Studie noch um eine empirische Untersuchung zum Kopftuch, sondern um eine kontextgebundene kulturwissenschaftliche Analyse.

Die in den Erläuterungen zitierte Passage bezieht sich zudem auf eine spezifische Interpretation der Verschleierung im „traditionellen islamischen Geschlechterdiskurs“ (ebd. S. 313). Der VfGH hat jedoch ausdrücklich betont, dass dem Kopftuch keine eindeutige Bedeutung zukommt und es dem VfGH und damit implizit auch dem

Gesetzgeber verwehrt ist, sich eine bestimmte Deutung religiöser Symbole zu eigen zu machen (VfGH 11.12.2020, G 4/2020, Rz 143).

Angesichts dieser eindeutigen Rechtsprechung ist die Heranziehung der Quelle weder geeignet, die behauptete Wirkung des Kopftuchs auf die Selbstbestimmung muslimischer Mädchen zu belegen, noch eine empirische Grundlage für ein schulisches Verbot zu liefern. Ihre Aussagekraft für österreichische Schulrealitäten ist daher nicht gegeben.

- Berichte der Ombudsstelle für Wertefragen und Kulturkonflikte (BMBWF):
Die Ombudsstelle ist als Vermittlungs- und Beratungsstelle eingerichtet und dient der Einzelfallbearbeitung und Konfliktvermittlung im schulischen Kontext. Die angeführten Berichte enthalten keine statistischen Erhebungen und keine systematische Dokumentation von Fällen im Zusammenhang mit dem Tragen des Kopftuchs. Soweit in den Erläuterungen auf Berichte aus einzelnen Klassen „mit großem Druck auf Mädchen, Hijab zu tragen“ (Erläuterungen, S. 4) verwiesen wird, handelt es sich somit um Einzelwahrnehmungen und anekdotische Evidenz, nicht aber um repräsentative Datengrundlagen. Solche Hinweise können eine rechtliche Grundrechtsbeschränkung nicht tragen: Sie ersetzen weder eine methodisch gesicherte Datenerhebung noch eine objektive Folgenabschätzung, wie sie für die Annahme tatsächlicher sozialer Wirkungen erforderlich wäre.
- 6. Statement des Wiener Integrationsrats (16.12.2024):
Die im Entwurf angeführte Passage ist selektiv zitiert.
Der Wiener Integrationsrat benennt zwar Spannungen und Herausforderungen im schulischen Alltag, empfiehlt aber ausdrücklich keine Bekleidungsverbote. Stattdessen fordert er:
- verstärkte Eltern- und Community-Arbeit,
 - die Einführung eines Demokratie- und Ethikunterrichts mit Religionskunde,
 - sowie pädagogische Maßnahmen zur Förderung von Dialog und Toleranz.
- Ein Kopftuchverbot ergibt sich daher aus den Empfehlungen des Wiener Integrationsrats gerade nicht.
- Hinweis auf soziale Medien und „islamistische Influencer“ (Kaltenbrunner/Neuhold, 2025):
Die dort beschriebenen Phänomene (Online-Propaganda, extremistisches Influencerwesen) problematisieren nachvollziehbar die Bedeutung sozialer Medien im Jugendalter. Inwiefern ein generelles Kopftuchverbot gegen diese Einflussosphäre wirken soll, ist den Erläuterungen nicht zu entnehmen.

Die in den Erläuterungen und in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung angeführten Quellen bieten somit insgesamt keine wissenschaftlich valide Grundlage für den Regelungsbedarf. Sie sind teils veraltet, teils nicht überprüfbar oder nicht repräsentativ; einzelne Nachweise werden zudem verkürzt oder aus dem ursprünglichen Kontext heraus zitiert.

Auch **muslimische Mädchen selbst** – jene Gruppe, die unmittelbar von der vorgeschlagenen Regelung betroffen wäre – wurden nach den vorliegenden Informationen nicht in die Vorbereitung des Gesetzes einbezogen, obwohl ihnen nach **Art 4 BVG Kinderrechte** ein Recht auf Mitwirkung in allen sie betreffenden Angelegenheiten zusteht.

Die Bundesregierung hat zusammenfassend keine aktuellen Studien oder andere Grundlagen vorgelegt, die belegen würden,

- wie viele Schülerinnen tatsächlich ein Kopftuch tragen,
- ob und in welchem Ausmaß sozialer Druck besteht,
- oder dass ein gesetzliches Verbot geeignet wäre, geschlechterbezogene Ungleichheiten zu verringern.

Damit fehlt es sowohl an empirischer Evidenz als auch an partizipativer Legitimation. Eine derart eingriffsintensive Maßnahme, die religiöse Ausdrucksformen verbietet und droht Bildungszugänge zu beschränken, kann daher auf diesen Grundlagen nicht sachlich gerechtfertigt werden.

2. Grundrechtliche Überlegungen

2.1 Schutzbereich des Art 9 EMRK und Eingriffsqualität

Das geplante Verbot greift in den Schutzbereich der Religionsfreiheit nach Art 9 EMRK ein. Diese Bestimmung gewährleistet nicht nur die innere Glaubensüberzeugung, sondern auch die äußere Bekundung des Glaubens, wozu das Tragen religiös motivierter Kleidung ausdrücklich zählt.

Art 9 EMRK schützt nicht nur religiöse Überzeugungen im engeren Sinn, sondern umfasst auch die Freiheit des Einzelnen, nach seinem Gewissen zu handeln und das eigene Leben im Einklang mit religiösen oder weltanschaulichen Grundsätzen zu gestalten. Der Eingriff betrifft daher nicht nur die Religionsfreiheit i.e.S., sondern auch das höchstpersönliche Recht jeder Person, selbst zu entscheiden, was sie mit ihrem Glauben und Gewissen vereinbaren kann.

Nach der Rechtsprechung des EGMR – etwa in den Entscheidungen *Leyla Şahin / Türkei* (29.6.2004, 44774/98), *Dogru / Frankreich* (EGMR 4.12.2008, 27058/05), *Mikyas u.a./Belgien* (9.4.2024, 50681/20) – fällt das Tragen religiöser Symbole eindeutig in den Schutzbereich des Art 9 EMRK. Der Gerichtshof betont, dass ein Verhalten nicht zwingend durch religiöse Gebote vorgeschrieben sein muss, um als religiös motiviert zu gelten; geschützt sind auch Praktiken, die nur von einem Teil der Gläubigen oder einer religiösen Minderheit gepflegt werden (vgl. EGMR 1. 7. 2014, 43835/11, *S.A.S. gegen Frankreich*, Rz 55). In Übereinstimmung damit hat auch der EuGH in den Rechtssachen *Achbita* (C-157/15) und *WABE* (C-804/18) klargestellt, dass das Tragen religiöser Kopfbedeckungen als Ausdruck einer individuellen Glaubensüberzeugung grundrechtlich geschützt ist. Beide Gerichtshöfe stimmen darin überein, dass das Tragen eines Kopftuchs eine Form der praktischen Religionsausübung ist.

Der VfGH hat mit Erkenntnis vom 11.12.2020 (G 4/2020) ausdrücklich ausgesprochen, dass das Tragen eines Kopftuchs im schulischen Kontext eine Bekundung religiöser Überzeugung darstellt und dass der Eingriff sowohl die betroffenen Schülerinnen als auch deren Erziehungsberechtigte betrifft (Rz 137 f).

Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass nach der Rechtsprechung des VfGH Kinder jedenfalls ab Vollendung des siebenten Lebensjahres das Grundrecht der Religionsfreiheit selbst ausüben können; bis dahin ist die religiöse Erziehung der Kinder vom Grundrecht der Gewissensfreiheit erfasst (*Muzak*, B-VG⁶ Art 9 MRK Rz 3 mwN).

Auch die Erläuterungen zum vorliegenden Gesetzesentwurf erkennen ausdrücklich an, dass das vorgesehene Verbot in den Schutzbereich des Art 9 EMRK fällt. Damit steht außer Zweifel, dass die Maßnahme einen Eingriff in die Religionsfreiheit bewirkt.

Eine solche Beschränkung bedarf daher einer **besonders gewichtigen, sachlich tragfähigen und verhältnismäßigen Rechtfertigung** – eine Voraussetzung, die der vorliegende Entwurf nicht erfüllt.

2.2 Neutralitätsgebot und Toleranzprinzip

Die Rechtsprechung des EGMR hat sich wiederholt mit Kopftuchverboten im Bildungswesen befasst. In den Fällen *Leyla Şahin / Türkei* (29.6.2004, 44774/98), *Dogru / Frankreich* (EGMR 4.12.2008, 27058/05), *Mikyas u.a./Belgien* (9.4.2024, 50681/20) beurteilte der Gerichtshof Eingriffe in die Religionsfreiheit muslimischer Schülerinnen als mit Art 9 EMRK vereinbar. Diese Entscheidungen beruhen jedoch wesentlich auf den spezifischen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der betroffenen Staaten: In der Türkei auf dem Laizismus als tragendem Staatsprinzip, in Frankreich auf der strikten Trennung von Staat und Religion und in Belgien auf

einem umfassenden Neutralitätsgebot im flämischen Schulwesen. Zudem richteten sich sämtliche vom EGMR in diesen Entscheidungen geprüften Regelungen unterschiedslos gegen alle religiösen Symbole. Auch die in den Erläuterungen zitierte Rechtssache *Dahlab / Schweiz* (15.2.2011, 42393/98) erweist sich als wenig einschlägig, betraf das Verbot eine Lehrerin in der Volksschule und wurde das Verbot mit der staatlichen Neutralität in Bildungseinrichtungen gerechtfertigt.

Der EGMR betonte dabei wiederholt den weiten Beurteilungsspielraum (margin of appreciation) der Mitgliedstaaten, da die Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Religion stark von nationalen Traditionen und verfassungsrechtlichen Strukturen abhängt (*Şahin / Türkei*, Rz 109).

Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich somit lediglich, dass Kopftuchverbote dann gerechtfertigt sein können, wenn sie **in ein kohärentes System religiöser Neutralität eingebettet sind, das alle Religionen gleichermaßen betrifft**. Vor diesem Hintergrund ist das österreichische Neutralitätsverständnis anders zu verorten: Es beruht nicht auf Laizität, sondern auf Gleichbehandlung und Offenheit gegenüber Religion.

Aus Art 7 B-VG und Art 2 StGG iVm Art 9 EMRK und Art 14 Abs 2 StGG leitet der VfGH das verfassungsrechtliche Gebot der religiösen und weltanschaulichen Neutralität des Staates ab. Dies gilt im Bereich des Schulwesens in besonderem Maße, da Art 14 Abs 5a B-VG ausdrücklich festlegt, dass die Schule auf den Grundwerten der Offenheit und Toleranz beruht.

„Bei der Gestaltung des Schulwesens ist der Gesetzgeber gehalten, diesem Gebot der religiösen und weltanschaulichen Neutralität durch eine am Gleichheitsgrundsatz ausgerichtete Behandlung verschiedener religiöser und weltanschaulicher Überzeugungen zu entsprechen. Der verfassungsgesetzlich verankerte Bildungsauftrag der Schule gemäß Art. 14 Abs. 5a B-VG konkretisiert dies dahingehend, dass die Schule die Befähigung vermitteln soll, dem religiösen und weltanschaulichen Denken Anderer gegenüber aufgeschlossen zu sein. Die Schule gründet demzufolge unter anderem auf den Grundwerten der Offenheit und Toleranz.“ (VfGH 11. 12. 2020, G 4/2020, Rz 136)

Der VfGH hält in Rz 137 (ebd.) ausdrücklich fest, dass zur Durchsetzung religiöser und weltanschaulicher Neutralität auch Beschränkungen der durch Art 9 EMRK gewährleisteten Rechte von Schüler*innen sowie ihrer Erziehungsberechtigten zulässig sein können, diese aber verhältnismäßig und sachlich ausgestaltet sein müssen. **Selektive Regelungen bedürfen daher einer besonderen sachlichen Rechtfertigung.**

Diesen Anforderungen wird auch der aktuelle Gesetzesentwurf nicht gerecht. Nach den Erläuterungen soll das Verbot dem „Kinderschutz“ dienen und „einer geschlechtsbezogenen

Symbolzuweisung im unmündigen Alter“ entgegenwirken (Erläuterungen, S. 5). Es soll unmündigen Mädchen ermöglichen, sich frei von familiärem oder gesellschaftlichem Druck später selbstbestimmt für oder gegen das Kopftuch zu entscheiden. Der Gesetzgeber beansprucht damit, ein gleichstellungs- und emanzipationsförderndes Ziel zu verfolgen.

Das vom Gesetzgeber angeführte **Ziel der Geschlechtergleichstellung ist jedenfalls legitim und menschen- wie verfassungsrechtlich geboten**. Gleichstellungsbestrebungen müssen jedoch auch umfassen, Mädchen zu größtmöglicher Selbstständigkeit und Unabhängigkeit zu befähigen. Dass dieses Ziel durch ein Bekleidungsverbot tatsächlich gefördert werden kann, ist aus den oben angeführten Gründen fraglich. Eine Maßnahme, die Autonomie und Emanzipation durch Einschränkung religiöser Ausdrucksformen erreichen will, läuft Gefahr, das Gegenteil zu bewirken – nämlich die Selbstbestimmung der betroffenen Mädchen zu untergraben, statt sie zu stärken.

In den Erläuterungen wird zudem eine spezifisch islamische Bekleidungspraxis mit Geschlechterungleichheit und mangelnder Selbstbestimmung verknüpft. Damit übernimmt der Entwurf eine wertende Interpretation des Kopftuchs, die dem Staat im Lichte des Neutralitätsgebots verwehrt ist. Der VfGH hat ausdrücklich klargestellt, dass dem Kopftuch keine einheitliche Bedeutung zukommt und sich der Staat nicht auf eine bestimmte Deutung festlegen darf (Rz 143). **Wie der Gerichtshof betont, kann das Tragen eines Kopftuchs vielfältige Bedeutungen haben**; etwa als Ausdruck religiöser Zugehörigkeit, kultureller Identität oder persönlicher Werteorientierung. Der Versuch, diese Komplexität auf eine einheitliche, vermeintlich „ehrkulturelle“ Lesart zu reduzieren, verkennt die gesellschaftliche Realität und lässt sich empirisch nicht belegen.

Auch das **Argument des Schutzes vor sozialem Druck** rechtfertigt nach der Rechtsprechung des VfGH keine Maßnahme, die sich ausschließlich gegen jene richtet, die das religiöse Symbol tragen. Der VfGH hat betont, dass es sachlich geboten wäre, gegen jene Personen oder Strukturen vorzugehen, die Druck ausüben oder diskriminieren (Rz 147). Das Neutralitätsgebot verpflichtet den Staat daher, pädagogische und strukturelle Maßnahmen zu setzen – etwa im Bereich der Schulsozialarbeit, Lehrer*innenfortbildung und Präventionsarbeit –, nicht aber, ein einzelnes religiöses Symbol zu verbieten.

In diesem Zusammenhang ist auf die, auch in den Erläuterungen zitierten, Empfehlungen des Wiener Integrationsrats vom 16.12.2024 hinzuweisen, der statt auf Bekleidungsverbote auf Demokratie- und Ethikunterricht mit Religionskunde sowie auf verstärkte Eltern- und Community-Arbeit verweist.

Die neue Begründung des vorliegenden Gesetzesentwurfs ersetzt zwar die früheren integrationspolitischen Formulierungen der Vorgängerregelung durch den Verweis auf die Ziele Kinderschutz und Gleichstellung, ändert aber nichts an der selektiven Fokussierung auf das islamische Kopftuch. Die Neutralitätsproblematik besteht daher unverändert fort: Das Verbot betrifft ausschließlich *eine* religiöse Praxis.

Ein solcher Eingriff konterkariert die in Art 14 Abs 5a B-VG verankerten **Grundwerte der Offenheit und Toleranz im Bildungswesen**. Ein Gesetz, das das Symbol einer bestimmten Religion herausgreift, ohne eine besondere Rechtfertigung anhand objektiver Maßstäbe zu liefern, verletzt diesen Grundsatz und steht mit dem Gebot staatlicher Neutralität nicht im Einklang.

2.3 Verhältnismäßigkeit und sachliche Rechtfertigung

Ein Eingriff in die Religionsfreiheit nach Art 9 EMRK kann nur dann gerechtfertigt sein, wenn er einem legitimen Ziel dient, geeignet und erforderlich ist, dieses Ziel zu erreichen, und in einem angemessenen Verhältnis zu den geschützten Rechten steht. Diese Maßstäbe gelten auch für Eingriffe in das Neutralitätsgebot und in die Gleichheitsrechte nach Art 7 B-VG und Art 2 StGG.

(1) Legitimes Ziel

Der Gesetzesentwurf nennt als zentrale Zielsetzungen den Schutz von Kindern, die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter sowie die Stärkung der Selbstbestimmung junger Mädchen. Diese Ziele sind grundsätzlich legitime öffentliche Anliegen, die verfassungsrechtlich verankert und geboten sind (Art 7 Abs 2 B-VG, Art 14 Abs 5a B-VG).

Die Legitimität des Ziels bedeutet jedoch nicht, dass jede Maßnahme, die dieses Ziel verfolgt, auch sachlich gerechtfertigt ist. Entscheidend ist, ob der gewählte Eingriff tatsächlich geeignet und erforderlich ist, um das Ziel zu erreichen, und nicht über das Notwendige hinausgeht.

(2) Geeignetheit

Nach ständiger Rechtsprechung des VfGH und des EGMR kann eine Maßnahme nur dann als geeignet angesehen werden, wenn sie auf einer tatsächlichen, nachvollziehbaren Grundlage beruht und kausal zum Erreichen des verfolgten Ziels beitragen kann.

Hieran fehlt es im vorliegenden Entwurf. Wie bereits dargelegt (oben S. 3ff.), fehlt es an empirischen Belegen, dass das Tragen des Kopftuchs durch Schülerinnen tatsächlich zu einer Beeinträchtigung der schulischen Entwicklung, zu einer Störung des Schulfriedens oder zu

einer Verfestigung oder Verstärkung von Geschlechterungleichheiten führt. Weder die wirkungsorientierte Folgenabschätzung noch die in den Erläuterungen genannten Quellen enthalten belastbare Daten oder aktuelle wissenschaftliche Untersuchungen.

Die angeführten Beispiele (Berichte der Ombudsstelle, Hinweise auf sozialen Druck, Bezugnahme auf islamistische Influencer) können keine generalisierende gesetzgeberische Schlussfolgerung tragen. Auch die beiden in der Folgenabschätzung zitierten Studien stammen aus den Jahren 2013 und 2014, sind nicht öffentlich zugänglich und damit weder methodisch überprüfbar noch repräsentativ.

Vor diesem Hintergrund fehlt der Nachweis, dass das geplante Kopftuchverbot in der Schule tatsächlich geeignet wäre, Mädchen zu schützen, den Schulfrieden zu sichern oder Geschlechtergerechtigkeit zu fördern. Im Gegenteil: Der VfGH hat in seinem Erkenntnis zur Vorgängerregelung ausdrücklich festgehalten, dass ein solches selektives Verbot gerade das Gegenteil bewirken kann, indem es Ausgrenzung und Stigmatisierung bewirkt (Rz 144 f). Auch die ECRI (Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz) hat in ihrem sechsten Bericht über Österreich (2020) die damalige Regelung kritisiert und empfohlen, das Verbot zu überdenken, da es das Risiko einer Diskriminierung und gesellschaftlichen Exklusion muslimischer Mädchen berge. Auch das Komitee für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW) hat bereits im Zusammenhang mit der Vorgängerregelung Bedenken geäußert. In seinen Abschließenden Bemerkungen zum 9. Staatenbericht Österreichs vom 30. Juli 2019 weist das Komitee ausdrücklich darauf hin, dass ein Kopftuchverbot im Schulbereich „diskriminierende Auswirkungen auf Mädchen mit Migrationshintergrund haben“ könnte (CEDAW/C/AUT/CO/9, Rz 30 lit. a). Es empfahl daher, die tatsächlichen Auswirkungen eines solchen Verbots auf die betroffenen Mädchen empirisch zu untersuchen (ebd. Rz 31 lit. a).

(3) Erforderlichkeit

Eine Maßnahme ist nur dann erforderlich, wenn kein gelinderes, gleich wirksames Mittel zur Zielerreichung zur Verfügung steht.

Die Erläuterungen behaupten zwar, ein generelles Verbot sei notwendig, um „strukturellen Druck [...] wirksam zu begrenzen“ und „einen sicheren Rahmen“ für Mädchen zu schaffen, die noch nicht die kognitive Reife hätten, den Hintergrund der Verschleierung zu reflektieren (Seite 5f). Diese Behauptungen bleiben jedoch unbelegt und stehen im Widerspruch zu den Empfehlungen von Fachstellen und pädagogischen Expert*innen.

Wie etwa der Wiener Integrationsrat (16.12.2024) sowie auch Bildungswissenschaftler*innen (für Viele: Stellungnahme des Netzwerk Rassismuskritische Migrationspädagogik BW, abrufbar

unter <https://www.rassismuskritik-bw.de/nein-zum-kopftuchverbot/>) betont haben, bestehen zahlreiche **gelindere Mittel**, um gesellschaftlichem oder familiärem Druck entgegenzuwirken: **Elternarbeit, Schulsozialarbeit, Demokratie- und Ethikunterricht, gezielte Mädchenförderung, Community-Dialoge und Anti-Diskriminierungsprogramme**. Diese Instrumente setzen am Verhalten derer an, die Druck ausüben, und stärken zugleich die Selbstbestimmung der Kinder – ohne in ihre Religionsfreiheit einzugreifen.

Ein pauschales Verbot hingegen ist ein kollektiver Eingriff, der nicht zwischen Zwang und freiwilliger Religionsausübung unterscheidet. Er nimmt den betroffenen Mädchen die Möglichkeit, ihre religiöse Identität eigenständig zu gestalten und zu entwickeln, und pönalisiert religiöse Ausdrucksformen bereits im Kindesalter. Ein solcher Eingriff ist daher nicht erforderlich, sondern überschießend.

(4) Verhältnismäßigkeit iS

Schließlich muss ein Eingriff auch in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen.

Das Verbot greift nicht nur in die Religionsfreiheit der betroffenen Schülerinnen ein, sondern auch in das **Erziehungsrecht der Eltern (Art 2 1. ZPEMRK)** und in die **Elternrechte aus Art 8 EMRK**. Es beschränkt zudem die **Partizipationsrechte von Kindern gemäß Art 4 BVG Kinderrechte**, die eine Mitwirkung in allen sie betreffenden Angelegenheiten garantieren. Weder die betroffenen Kinder noch ihre Erziehungsberechtigten wurden, soweit ersichtlich, in die Vorbereitung des Gesetzes einbezogen.

Damit fehlt es nicht nur an einer evidenzbasierten, sondern auch an einer partizipativ legitimierten Grundlage. Ein gesetzlicher Grundrechtseingriff, der religiöse Ausdrucksformen pauschal sanktioniert, ohne empirisch nachgewiesene Notwendigkeit, ohne partizipative Einbindung und ohne nachvollziehbare Berücksichtigung gelinderer Mittel, ist unangemessen und verletzt das Gebot der Verhältnismäßigkeit.

Das geplante Kopftuchverbot erweist sich somit als nicht sachlich gerechtfertigt, ungeeignet und unverhältnismäßig. Es widerspricht dem verfassungsrechtlichen Neutralitätsgebot, dem Gleichheitssatz und der Religionsfreiheit nach Art 9 EMRK.

2.4 Kinderrechte und Selbstbestimmung

Positiv hervorzuheben ist, dass die Erläuterungen auf das verfassungsrechtlich garantierte Recht des Kindes auf Entwicklung und Entfaltung seiner Persönlichkeit Bezug nehmen (Art 1

BVG Kinderrechte). Dieses Recht verpflichtet den Staat, die individuellen Fähigkeiten und Überzeugungen von Kindern zu fördern, sie vor Beeinträchtigungen zu schützen und ihnen die Voraussetzungen für altersgerechte Selbstbestimmung zu eröffnen.

Verfehlt ist jedoch die Annahme, dieses Ziel lasse sich durch ein gesetzliches Verbot religiöser Ausdrucksformen erreichen. Das **Recht auf freie Entfaltung** wird nicht in erster Linie durch Einschränkung, sondern durch Befähigung verwirklicht. Der Staat hat Rahmenbedingungen zu schaffen, die Kindern ermöglichen, ihre religiöse oder weltanschauliche Haltung eigenständig zu entwickeln – nicht, diese Entscheidung stellvertretend für sie zu treffen.

Das BVG Kinderrechte schützt Kinder nicht vor Religion, sondern vor Zwang, Druck und Diskriminierung. Eine Regelung, die religiöse Bekleidung pauschal untersagt, ersetzt individuelle Schutzabwägungen durch ein typisiertes Eingriffsmodell, das die unterschiedlichen Motivlagen und Reifegrade der Kinder unberücksichtigt lässt. Sie verengt den Schutzauftrag auf ein einseitiges, paternalistisches Verständnis und blendet das Recht auf Mitwirkung (Art 4 BVG Kinderrechte) aus, das Kindern gerade in Fragen, die ihre persönliche Identität betreffen, Beteiligung garantiert.

Weder aus den Erläuterungen noch aus der wirkungsorientierten Folgenabschätzung ergibt sich, dass Kinder oder ihre Vertreter*innen in die Vorbereitung des Gesetzes einbezogen worden wären. Die Perspektive der unmittelbar betroffenen Gruppe bleibt damit unberücksichtigt.

Der Schutz kindlicher Selbstbestimmung ist ein legitimes und gebotenes gesetzgeberisches Ziel. Aus dem Entwurf ist aber nicht ersichtlich, wie dieses Ziel durch ein pauschales Verbot – das selbst in die religiöse Selbstbestimmung der Kinder eingreift – erreicht werden soll. Eine solche Begründung wäre umso notwendiger, als der Eingriff besonders sensible Grundrechte Minderjähriger betrifft. Ohne diese Darlegung kann der Gesetzgeber nicht plausibel rechtfertigen, dass ein generelles Verbot ein geeignetes oder verhältnismäßiges Mittel zur Förderung kindlicher Selbstbestimmung darstellt.

Zum besonderen Teil:

Zu Art. 1 (Änderung des Schulunterrichtsgesetzes)

Zu Z 1 (§ 43a)

Der erste Absatz ist **legistisch problematisch und inhaltlich unscharf**. Die Bestimmung verbindet mehrere unterschiedliche Schutz- und Förderziele – Kindeswohl, Selbstbestimmung, Gleichberechtigung und Sichtbarkeit von Mädchen – ausschließlich mit einem repressiven Verbot; insbesondere bleibt unverständlich, inwiefern die Entwicklungs- und Entfaltungsfreiheit aller Kinder durch ein Bekleidungsverbot „gesichert“ oder „gefördert“ werden soll.

Mit der Formulierung im vorliegenden Entwurf, das Kopftuch sei eine Bekleidung, „welche das Haupt als Ausdruck einer ehrkulturellen Verhaltenspflicht verhüllt“, versucht der Gesetzgeber erkennbar, einem zentralen Einwand des VfGH mit Erkenntnis vom 11.12.2020 (G 4/2020) zu begegnen. Dort hatte der VfGH betont, dass es für die grundrechtliche Beurteilung auf die **individuelle (religiöse) Motivation** ankommt und der Staat keine einheitliche oder „wahre“ Bedeutung eines religiösen Symbols festlegen darf (Rz 143). Der Entwurf versucht, diese Hürde zu umgehen, indem er die subjektive Intention der Trägerin für unerheblich erklärt und eine objektivierende Deutung des Kopftuchs als „ehrkulturell“ vorgibt.

Diese Konstruktion ist jedoch weder sachgerecht noch mit dem Neutralitätsgebot vereinbar. Sie ersetzt die verfassungsrechtlich gebotene Einzelfallbetrachtung durch eine pauschale Zuschreibung und unterstellt sämtlichen Trägerinnen – auch wenn auf den Ausdruck bzw. die Lesart durch andere Schüler*innen bzw. die Gesellschaft abgestellt wird – eine kulturelle Fremdbestimmung, die empirisch nicht belegt ist. Der Gesetzgeber nimmt mit dem Gesetzesentwurf abermals eine wertende Interpretation religiöser Praxis vor, die ihm im Lichte von Art 7 B-VG, Art 2 StGG und Art 9 EMRK gerade verwehrt ist.

Zudem bleibt der **Tatbestand unbestimmt**: Wann ein Kopftuch „als Ausdruck einer ehrkulturellen Verhaltenspflicht“ zu verstehen ist, entzieht sich objektiver Beurteilung. Der Vollzug müsste sich zwangsläufig auf subjektive Einschätzungen stützen, was rechtsstaatlich problematisch ist und zu uneinheitlicher Anwendung führen würde.

Der Anwendungsbereich des Verbots erstreckt sich zudem pauschal auf alle Schülerinnen bis einschließlich der achten Schulstufe und damit auf eine Altersgruppe, in der ein Teil der Kinder bereits die **Religionsmündigkeit** erreicht hat. Diese Kinder bzw. Jugendlichen sind rechtlich befähigt, eigenständig über ihre religiöse Zugehörigkeit und Praxis zu entscheiden, ohne dass ihre Erziehungsberechtigten darauf Einfluss nehmen dürfen. Das Verbot erfasst somit auch

Schülerinnen, die sich frei und selbstbestimmt zu ihrem Glauben bekennen und das Kopftuch als Ausdruck dieser Überzeugung tragen. Eine solche pauschale Regelung steht im Widerspruch mit der Religionsmündigkeit, die gerade auf die Anerkennung der eigenständigen Entscheidungskompetenz von Jugendlichen zielt.

Der in den Erläuterungen angeführte Hinweis, dass eine altersgenaue Differenzierung „einen erheblichen administrativen Aufwand“ verursachen würde, kann eine derart tiefgreifende Beschränkung verfassungsrechtlich gewährleisteter Grundrechte nicht rechtfertigen. Die Effizienz staatlicher Verwaltung ist kein legitimes Ziel im Sinne des Art 9 Abs 2 EMRK und kann daher keinen Eingriff in die Religionsfreiheit begründen.

Auch die Formulierung, „die Erziehungsberechtigten sind verpflichtet, für die Einhaltung des Verbots zu sorgen“, bleibt unklar. Sie vermischt pädagogische Mitwirkungspflichten mit einer (sanktionsbewehrten) Verantwortung, ohne festzulegen, wer im Konfliktfall Adressat*in ist. Es finden sich auch keine Angaben, was die Erziehungsberechtigten bei Verstoß gegen die Einhaltung des Verbots seitens des Kindes selbst tun können.

Absatz 2 verpflichtet die Schulleitung, bei einem erstmaligen Verstoß „unverzüglich“ ein Gespräch mit der betroffenen Schülerin zu führen und ein Informationsschreiben an die Erziehungsberechtigten auszuhändigen. Diese Maßnahme wird in den Erläuterungen als pädagogisch-dialogisch dargestellt, ist ihrem Charakter nach aber eine Disziplinarmaßnahme, die an eine behauptete Normverletzung anknüpft und unmittelbare Konsequenzen für das Kind auslöst, nämlich die Vorladung zur Schulleitung. Abermals stehen damit die Mädchen, deren Schutz intendiert ist, im Fokus von schulischen Maßnahmen.

Schließlich fehlen Informations-, Aufklärungs- oder Beteiligungspflichten gegenüber den betroffenen Schülerinnen und ihren Erziehungsberechtigten im Vorfeld der Maßnahme. Es wird nicht geregelt, in welcher Form über das Verbot, seine Tragweite und mögliche Konsequenzen informiert wird. Eine Maßnahme, die das Verhalten von Kindern unmittelbar regelt und die Erziehungsberechtigten in die Pflicht nimmt, hätte zumindest sicherstellen müssen, dass Betroffene angemessen und nachweislich informiert werden.

Besonders problematisch ist die in **Absatz 3** vorgesehene Einschaltung der Kinder- und Jugendhilfe nach wiederholten Verstößen. Die Bestimmung stellt damit das Tragen eines Kopftuchs faktisch einem Anzeichen für Kindeswohlgefährdung gleich – unabhängig von einer

konkreten Gefährdungslage. Das bedeutet, dass das Missachten des Kopftuchverbots gesetzlich als potenzielle Kindeswohlgefährdung qualifiziert wird. Der Schutz des Kindeswohls nach § 37 B-KJHG 2013 setzt jedoch eine konkrete Gefahr für das physische oder psychische Wohl des spezifischen Kindes voraus. Eine solche Gefahr müsste individuell abgeklärt werden; das bloße Tragen eines religiösen Symbols erfüllt diese Voraussetzung für sich alleine nicht.

Zudem fehlen auch in Absatz 3 Verfahrensgarantien. Es ist nicht vorgesehen, wie und ob die Betroffenen über eine Meldung an die Kinder- und Jugendhilfe informiert werden.

Zu Z 2 (§ 80b samt Überschrift)

Die vorgesehene Einführung eines § 80b SchUG wirft **erhebliche legistische und rechtsstaatliche Bedenken** auf.

Zunächst ist festzuhalten, dass der Entwurf derzeit keine unmittelbar anwendbare Strafbestimmung enthält. § 80b wird lediglich als formale Bestimmung geschaffen; die eigentliche Ausgestaltung der Verwaltungsstraftatbestände soll erst in einem späteren Gesetzgebungsschritt („Sanktionsgesamtpaket“) nach der Begutachtung ergänzt werden.

In den Erläuterungen wird zwar angekündigt, dass „Verstöße gegen § 43a Abs 1, 2 und 3 jedenfalls eine Verwaltungsübertretung darstellen“ sollen. Da die Strafnorm selbst aber (noch) nicht vorliegt, ist nicht klar, welches Verhalten unter Strafe gestellt werden soll.

Ebenso nicht nachvollziehbar ist, warum die Strafbestimmungen nicht gemeinsam mit der materiellen Regelung des § 43a SchUG beschlossen werden, sondern in einem getrennten Verfahren. Eine solche Aufspaltung zwischen Eingriffsnorm und Sanktion widerspricht den Grundsätzen systematischer und transparenter Gesetzgebung und erschwert die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme.

Solange der konkrete Inhalt des § 80b unklar bleibt, kann auch nicht geprüft werden, ob die vorgesehenen Sanktionen dem behaupteten Kinderschutz- oder Präventionsziel entsprechen. Eine sachgerechte rechtliche Bewertung ist somit derzeit nicht möglich.

Zu Art 2 (Änderung des Privatschulgesetzes)

Die vorgeschlagenen Änderungen des Privatschulgesetzes dienen erklärtermaßen dazu, die Anwendung des Kopftuchverbots auch auf Privatschulen zu erstrecken und ein „Ausweichen“ von Schülerinnen in den nicht öffentlichen Bildungsbereich zu verhindern. Damit soll nach den Erläuterungen „der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Folge getragen werden“ (ebd. S. 8).

Der Verfassungsgerichtshof hat mit Erkenntnis vom 11.12.2020 (G 4/2020, Rz 145) ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Kopftuchverbot segregierende Effekte entfalten könne, weil betroffene Schülerinnen auf Privatschulen ohne Öffentlichkeitsrecht oder in den häuslichen Unterricht ausweichen müssten. Das Verbot könne somit dazu führen, dass muslimische Mädchen aus dem gemeinsamen Schulwesen ausgeschlossen werden und damit gerade jene gesellschaftliche Integration verhindert wird, die das Gesetz zu fördern vorgibt.

Der aktuelle Entwurf beseitigt jedoch nicht die Ursache – den unverhältnismäßigen Eingriff in Grundrechte – sondern soll das vom VfGH problematisierte „Ausweichen“ selbst unterbinden, indem das Kopftuch-Verbot auf Privatschulen ausgedehnt wird. Auch weiterhin besteht jedoch die Möglichkeit, dass Schülerinnen in den **häuslichen Unterricht** ausweichen, was einem gänzlichen Ausschluss von staatlichen und privaten Bildungseinrichtungen und einer **gleichstellungspolitisch äußerst problematischen Verdrängung aus dem öffentlichen Raum** gleichkommt.

Darüber hinaus wirft die Einbeziehung der Privatschulen schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken auf. Art 17 StGG und Art 2 des 1. ZPEMRK gewährleisten die Freiheit, Privatschulen zu errichten und zu führen, sowie das Recht der Eltern, die religiöse und weltanschauliche Erziehung ihrer Kinder zu bestimmen. Diese Privatschulfreiheit umfasst auch das Recht, Unterricht und schulisches Leben im Einklang mit der religiösen oder pädagogischen Überzeugung der Träger zu gestalten (*Muzak*, B-VG⁶ Art 17 StGG Rz 8). Ein staatliches Bekleidungsverbot, das auch an Privatschulen gilt, greift daher in den Kernbereich dieser Schulautonomie ein.

Auch im Lichte der Rechtsprechung des EGMR erscheint dieser Zugang problematisch. In der Entscheidung *Mikyas u.a./Belgien* (9.4.2024, 50681/20) wurde die Möglichkeit, auf alternative Schulformen auszuweichen, gerade als gelinderes Mittel bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung gewertet.

Zusammenfassung:

Der Klagsverband empfiehlt daher, das geplante generelle Kopftuchverbot an Schulen zu **überdenken**. Die angestrebten, ausdrücklich zu begrüßenden, Ziele des Kinderschutzes, der Geschlechtergleichstellung, der Bildungsgerechtigkeit sowie des Schulfriedens lassen sich nicht durch diesen – wie dargelegt grundrechtlich nicht legitimen – Eingriffe in die Religionsfreiheit und Persönlichkeitsentwicklung muslimischer Mädchen erreichen, sondern nur durch Maßnahmen, die auf Teilhabe, Aufklärung und die Stärkung individueller Entscheidungskompetenz sämtlicher Schüler*innen setzen.

Zur Verwirklichung der legitimen Ziele des Gesetzesentwurfes sind daher evidenzbasierte, gelindere und partizipative Maßnahmen vorzuziehen, wie etwa die Stärkung von Schulsozialarbeit, Eltern- und Community-Arbeit, Demokratie-/Ethikunterricht mit Religionskunde für alle, Anti-Diskriminierungsprogramme, gezielte Mädchenförderung sowie wirksame Maßnahmen gegen Druckausübende – nicht gegen die betroffenen Mädchen.

Mag.^a Theresa Hammer

Fachliche Geschäftsführung

Klagsverband