

Zur aktuellen Kopftuchdebatte in Deutschland

Anmerkungen aus der
Perspektive der Menschenrechte

Heiner Bielefeldt



Deutsches Institut
für Menschenrechte



**Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights**

Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin
Phone (+49) (0)30 – 259 359 0
Fax (+49) (0)30 – 259 359 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Gestaltung:
iserundschmidt
Kreativagentur für PublicRelations GmbH
Bad Honnef – Berlin

Policy Paper No. 3
Berlin, Mai 2004



Policy Paper

Zur aktuellen Kopftuchdebatte in Deutschland

Anmerkungen aus der
Perspektive der Menschenrechte

Heiner Bielefeldt



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Zur aktuellen Kopftuchdebatte in Deutschland – Anmerkungen aus der Perspektive der Menschenrechte

I. Eine komplexe Kontroverse

Seit mehreren Generationen leben Muslime in Deutschland. Allerdings haben sie erst in den letzten Jahren – nach dem späten Abschied von der allseits gepflegten Illusion, dass der Islam in Deutschland lediglich eine „Gastarbeiter-Religion“ sei – damit begonnen, ihren Anspruch auf gleichberechtigte öffentliche Präsenz in der Gesellschaft wirksam vorzubringen. Dadurch ist der Islam hierzulande zu einem innenpolitisch relevanten Thema geworden, das nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 zunehmend auch von sicherheitspolitischen Gesichtspunkten überlagert wird. Die seit Jahren intensiv diskutierte Frage, ob eine muslimische Lehrerin im öffentlichen Schuldienst das Kopftuch tragen darf, hat in diesem Zusammenhang geradezu den Stellenwert einer „nationalen Debatte“ gewonnen.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 24. September 2003¹ die vom Ober-schulamt Stuttgart gegen eine Kopftuch tragende Lehramtskandidatin vorgebrachten Ausschlussgründe für nicht zureichend erklärt hatte, bemühen sich derzeit die Landesparlamente um gesetzliche Regelungen der Frage. Das Interesse der Öffentlichkeit an diesem Thema ist anhaltend hoch. Die politische Kontroverse ist schon deshalb mittlerweile recht unübersichtlich geworden, weil sich mehrere zur Entscheidung anstehende Fragen in der Debatte überlagern:

Zunächst geht es um das *Für und Wider eines generellen Kopftuchverbots* im Schuldienst (eventuell darüber hinaus auch in anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes). Im Kreise derjenigen, die ein Kopftuchverbot für notwendig oder sinnvoll halten, besteht sodann ein Dissens darüber, ob ein Kopftuch-

verbot nur im Rahmen eines *Ausschlusses sämtlicher sichtbarer religiöser Symbole* für Lehrkräfte im Schuldienst vertretbar sei, oder ob man *spezifische Regelungen für das islamische Kopftuch* erlassen könne, von denen andere – zumal christliche – Symbole nicht betroffen wären. Die Befürworterinnen und Befürworter einer spezifischen Kopftuchregelung argumentieren teils mit Hinweisen auf *christliche Bezüge* in den Landesverfassungen beziehungsweise in den Schulgesetzen, um von dort her eine Differenz in der Behandlung christlicher und islamischer Symbole zu rechtfertigen; teils stellen sie auf den „*politischen*“ Charakter des Kopftuchs ab, wodurch dieses sich zum Beispiel von jüdischen oder christlichen Symbolen unterscheidet. Die politische Aussagewirkung des Kopftuchs wird dabei gelegentlich in die Nähe der Verfassungsfeindlichkeit gerückt, da das Tragen des Kopftuchs mit der in Artikel 3 des Grundgesetzes verbürgten Gleichberechtigung von Frauen und Männern unvereinbar sei.

Es fällt auf, dass der Streit über das Kopftuch keineswegs durchgängig entlang etablierter parteipolitischer „Lagergrenzen“ verläuft, sondern sich mitten durch die Parteien, aber auch durch die Kirchen und andere gesellschaftliche Gruppierungen hindurchzieht. Unterschiedliche Einstellungen zur Streitfrage finden sich auch im Umfeld nichtstaatlicher Menschenrechts- beziehungsweise Frauenrechtsorganisationen. Dasselbe gilt für die Äußerungen von Musliminnen und Muslimen, die in ganz verschiedene Richtungen gehen können. Man kann in alldem ein Indiz für die Komplexität der Kontroverse sehen, in der konkurrierende empirische Einschätzungen, gesellschaftspolitische Prognosen und normative Vorstellungen aufeinandertreffen.

1 BVerfG, 2 BvR 1436/02 (Entscheidung Fereshta Ludin) vom 24. September 2003.

Die *strittigen empirischen Fragen* betreffen vor allem die psychologische Wirkung von Kleidung und Bekenntnis einer Lehrperson auf Schülerinnen und Schüler (eventuell abgestuft nach deren Alter) sowie die Einschätzungen zur politisch-ideologischen Instrumentalisierung des Kopftuchs im Kampf um die Organisation des islamischen Milieus. Hinzu kommen *unterschiedliche Prognosen* über die längerfristigen Wirkungen eines Kopftuchverbotes auf die Position muslimischer Mädchen und Frauen in der Gesellschaft.

Diejenigen, die ein Verbot des Kopftuchs für Lehrerinnen im Schuldienst (beziehungsweise auch für anderweitig Tätige im öffentlichen Dienst) befürworten, versprechen sich davon gelegentlich eine heilsame Schutzwirkung gegen einen konservativen beziehungsweise islamistischen Milieudruck, der sich zunehmend auch in der Schule bemerkbar macht – etwa in Gestalt von Abmeldungen vom koedukativen Sportunterricht. Gegnerinnen und Gegner eines Verbots fürchten demgegenüber, dass es – als nicht-intendierte Nebenwirkung solcher Maßnahmen – zu verstärkten gesellschaftlichen Ausgrenzungen Kopftuch tragender Frauen auch außerhalb des Schuldienstes beziehungsweise des öffentlichen Dienstes kommen wird, wodurch der Druck auf muslimische Frauen insgesamt zunehmen würde.

Über solche schwierigen empirischen Fragen und prognostischen Einschätzungen hinaus geht es in der Kontroverse um das Kopftuch immer zugleich um normative Grundentscheidungen, die das Selbstverständnis der Gesellschaft im Ganzen betreffen. Dazu zählen das Verhältnis von Staat und Religion, der Einfluss der Kirchen und Religionsgemeinschaften in der Öffentlichkeit, die Erziehung der Jugend zwischen Elternhaus und staatlicher Schule, der angemessene Umgang der Geschlechter miteinander, Chancen und Grenzen kultureller Pluralisierung der Gesellschaft, die politisch-rechtliche Gestaltung der Einwanderung in Deutschland usw.

Auch aus der Perspektive der *Menschenrechte* erweist sich die Frage nach dem Kopftuch der Lehrerin als kompliziert. Denn es geht dabei um mehrere menschenrechtliche Ansprüche, die in Spannung oder Widerspruch zueinander geraten können. Im Vordergrund der Diskussion stehen die *Gleichberechtigung der Geschlechter* und die *Religionsfreiheit* (die übrigens immer auch die Weltanschauungsfrei-

heit umfasst). Beide Rechte sind sowohl im Grundrechtsabschnitt des Grundgesetzes als auch in mehreren für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich bindenden internationalen Menschenrechtskonventionen normiert worden – vor allem in der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarates von 1950, im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 und im internationalen Übereinkommen zur Abschaffung jeder Form der Diskriminierung der Frau von 1979. Abgesehen von möglichen Spannungen zwischen der Gleichberechtigung der Geschlechter einerseits und der Religionsfreiheit andererseits kann es auch zu Konflikten zwischen zwei Aspekten *innerhalb des Rechts auf Religionsfreiheit* kommen, nämlich zwischen der „positiven Religionsfreiheit“ der Lehrerinnen und der „negativen Religionsfreiheit“ von Schülerinnen und Schülern.

Unter der *positiven Religionsfreiheit* versteht man das Recht, einen religiösen Glauben anzunehmen, zu bekennen und das eigene Leben (auch in Gemeinschaft mit anderen) danach auszurichten; mit *negativer Religionsfreiheit* ist demgegenüber das Recht gemeint, nicht von Staats wegen gegen den eigenen Willen religiöser Einflussnahme ausgesetzt oder gar zu religiösen Handlungen gedrängt zu werden. Hinzu kommt als weiterer menschenrechtlicher Anspruch das *Erziehungsrecht der Eltern*, das ebenfalls sowohl verfassungsrechtlich als auch völkerrechtlich verankert ist. Für die besondere Situation des Lehramts in einer staatlichen Schule stellt sich außerdem die Frage, inwieweit die *religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates* Lehrerinnen und Lehrern im Unterricht eine besondere Zurückhaltungspflicht auferlegt, hinter der das Recht auf eigene Religionsausübung im Dienst eventuell zurückzutreten hat.

Man wird im Blick auf die empirisch und normativ komplexe Konfliktlage von vornherein konzedieren müssen, dass es im Streit um das Kopftuch der Lehrerin *nicht nur eine einzige menschenrechtlich begründbare Position* gibt. Dies zeigt sich auch im Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das – in ungewöhnlicher Zurückhaltung – unterschiedliche rechtspolitische Optionen zur Regelung der Streitfrage eröffnet: Dem Gesetzgeber bleibe es überlassen, entweder „die zunehmende religiöse Vielfalt in der Schule aufzunehmen und als Mittel für die Einübung von gegenseitiger Toleranz zu nutzen“,² oder religiöse

2 BVerfG, Entscheidung Ludin, Randnummer 65.

Symbole angesichts des mit ihnen verbundenen Konfliktpotenzials eher aus dem Schulleben herauszuhalten.³ Allerdings verlangt das Gericht, dass in jedem Fall die *Gleichberechtigung* der Angehörigen unterschiedlicher Religionen gewahrt wird.⁴ Das Minderheitenvotum zum Urteil stellt demgegenüber vorrangig auf die religiös-weltanschauliche Zurückhaltungspflicht der im staatlichen Schuldienst tätigen Lehrperson ab und schließt von dorthier die Möglichkeit, mit Kopftuch zu unterrichten, von vornherein aus. Bereits im Jahr 2001 hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die Klage einer Kopftuch tragenden muslimischen Lehrerin aus der Schweiz zurückgewiesen, der mit Hinweis auf die laizistische Verfassung des Kantons Genf die Fortsetzung ihrer Lehrtätigkeit mit Kopftuch verboten worden war.⁵ Unmittelbar wegweisend für Deutschland ist diese Straßburger Entscheidung allerdings nicht.⁶

II. Die „Unteilbarkeit“ der Menschenrechte

Vor der Klärung der Frage, wie die im Kopftuchstreit aufeinandertreffenden Ansprüche zu einem tragfähigen Ausgleich gebracht werden können, ist es sinnvoll, zunächst die *innere Gemeinsamkeit* der einzelnen Menschenrechte in Erinnerung zu rufen. Sie erschließt sich im Blick auf die *Würde des Menschen*, die in den Menschenrechten Anerkennung und Schutz erfährt. Die Menschenwürde, die jedem Menschen gleichermaßen zukommt, findet ihre politisch-rechtliche Anerkennung durch die *Garantie gleicher grundlegender Freiheitsrechte*. In diesem Sinne betont Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Ver-

nunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.“⁷ Die in dieser Formel enthaltenen Schlüsselbegriffe „Freiheit – Gleichheit – Brüderlichkeit“ (heute würde man statt „Brüderlichkeit“ allerdings „Solidarität“ sagen) stehen für den *emanzipatorischen Anspruch* des Menschenrechtsdenkens, der sich mit je spezifischer Pointierung in jedem konkreten Menschenrecht manifestiert. Die einzelnen Menschenrechte – wie zum Beispiel Religionsfreiheit, Meinungsfreiheit, die Gleichberechtigung der Geschlechter, der Anspruch auf ein faires Gerichtsverfahren, demokratische Mitwirkungsrechte sowie die verschiedenen wirtschaftlich-sozialen Rechte vom Recht freier Gewerkschaftsbildung bis zum Recht auf angemessene Gesundheit – *ergänzen einander* in der Aufgabe, ein der Menschenwürde gemäßes Leben in gleichberechtigter solidarischer Freiheit für jeden Menschen zu ermöglichen. Obwohl die einzelnen Menschenrechte in Antwort auf je unterschiedliche historische Unrechtserfahrungen entstanden sind, gehören sie im Blick auf die Würde des Menschen daher normativ zusammen.

Die Menschenrechte bilden somit nicht nur einen zufällig zustande gekommenen „Katalog“ diverser Ansprüche, sondern einen *systematischen Zusammenhang*, aus dem man einzelne Elemente nicht ohne Schaden für das Gesamtanliegen der Menschenrechte herausbrechen kann. So kann zum Beispiel das Recht auf Meinungsfreiheit nicht unter Missachtung der Justizgrundrechte wirksam werden; die Religionsfreiheit kann nur in einer insgesamt freiheitlichen Gesellschaft voll zum Tragen kommen; und die Chancen demokratischer Partizipation hängen wesentlich von der Verwirklichung des Rechts auf Bildung ab. Man könnte weitere Beispiele nennen. Generell gilt, dass die verschiedenen Menschenrechte nicht nur nebeneinander stehen, sondern *einander bedingen*. Für diesen inneren Zusammenhang hat sich – vor allem seit der Wiener Welt-

3 Vgl. ebd.: „Es mag deshalb auch gute Gründe dafür geben, der staatlichen Neutralitätspflicht eine striktere und mehr als bisher distanzierende Bedeutung beizumessen und demgemäß durch das äußere Erscheinungsbild einer Lehrkraft vermittelte religiöse Bezüge von den Schülern grundsätzlich fern zu halten, um Konflikte mit Schülern, Eltern oder anderen Lehrkräften von vornherein zu vermeiden.“

4 A.a.O., Randnummer 42: „Der Staat hat auf eine am Gleichheitssatz orientierte Behandlung der verschiedenen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften zu achten (...) und darf sich nicht mit einer bestimmten Religionsgemeinschaft identifizieren (...).“

5 EGMR-Entscheidung Nr. 42393/98 im Fall Lucia Dahlab gegen die Schweiz vom 15. Februar 2001.

6 Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte räumt den (derzeit 45) Mitgliedstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) einen weiten Ermessensspielraum in der Auslegung der Religionsfreiheit ein. Dies ist schon deshalb erforderlich, weil sich unter den Mitgliedstaaten sowohl Staaten, die formell noch eine Staatskirche kennen, als auch Staaten mit streng laizistischer Verfassung befinden. Die Tatsache, dass der Gerichtshof die Entscheidung der Schweizer Behörden nicht als Verstoß gegen die Gewährleistung der Religionsfreiheit der EMRK betrachtet, heißt nicht, dass die – stark laizistisch geprägte – Regelung des Kantons Genf für Deutschland Vorbildfunktion hat.

7 Zitiert nach Christian Tomuschat (Hg.), Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz (Bonn: UNO-Verlag, 2. erweiterte Auflage, 2002), S. 39.

menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen von 1993 – der Begriff der „*Unteilbarkeit*“ der Menschenrechte eingebürgert. „Alle Menschenrechte sind allgemeingültig, unteilbar, bedingen einander und hängen miteinander zusammen“,⁸ lautet die einschlägige Formel in der Wiener Abschlusserklärung, die seitdem in zahlreichen Dokumenten der Vereinten Nationen zitiert worden ist. Nur verstanden als unteilbares Ganzes können die Menschenrechte ihren freiheitlichen Sinngehalt im Dienste der Menschenwürde aller konsistent und wirksam entfalten.

Damit sind normative Konflikte auf der Ebene der Menschenrechte keineswegs ausgeschlossen. Auch im *Falle eines Konflikts* zwischen unterschiedlichen menschenrechtlich begründeten Ansprüchen (wofür der aktuelle Kopftuchstreit ein Beispiel bietet) kommt es aber darauf an, *sämtliche* im konkreten Fall einschlägigen Menschenrechte von Staats wegen zu beachten. Mit Blick auf das Postulat der Unteilbarkeit der Menschenrechte stellt sich dann die schwierige Aufgabe, einen Ausgleich zu schaffen, der alle im Streit befindlichen menschenrechtlichen Ansprüche im Rahmen des Möglichen maximal zur Geltung bringt.⁹

Die Isolierung eines bestimmten Menschenrechts auf Kosten anderer Menschenrechte wäre hingegen mit dem Prinzip der Unteilbarkeit aller Menschenrechte von vornherein nicht vereinbar und würde zu einer Schwächung des Menschenrechtsanliegens im Ganzen führen. Wer zum Beispiel die Religionsfreiheit isoliert oder ihr einen abstrakten Vorrang gegenüber der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zuspricht, verdunkelt damit die Idee der Menschenrechte insgesamt – und stellt damit, gewollt oder ungewollt, zugleich auch den *menschenrechtlichen Stellenwert* der Religionsfreiheit selbst in Frage. Bezogen auf die Garantie der Religionsfreiheit im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte betont der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen (der

für die Überwachung und Interpretation dieses Pakts zuständig ist): „Artikel 18 darf nicht dazu benutzt werden, um eine Diskriminierung der Frau mit dem Verweis auf die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit zu rechtfertigen.“¹⁰ Im Gegenzug gilt auch, dass der Einsatz für die Gleichberechtigung der Geschlechter *in Respekt vor dem Menschenrecht auf Religionsfreiheit* geschehen muss.¹¹ Auch dies folgt aus dem Postulat der Unteilbarkeit der Menschenrechte.

Um einem verbreiteten Missverständnis vorzubeugen, sei betont, dass der gebotene Respekt vor der Religionsfreiheit keineswegs gleichbedeutend ist mit dem Respekt vor religiösen Traditionen als solchen. Denn die Subjekte des Rechts auf Religionsfreiheit sind allein *die Menschen*, deren individuelle und gemeinschaftliche Freiheit zur Ausbildung einer religiösen oder weltanschaulichen Überzeugung, zum Bekenntnis ihres Glaubens und zur Lebensgestaltung nach Maßgabe des eigenen Glaubens vom Staat anerkannt und geschützt werden muss.

Religiöse Traditionen als solche sind hingegen nicht Gegenstand menschenrechtlichen Schutzes. Sie sind auch keineswegs gegen Kritik im Namen der Menschenrechte immunisiert. Wenn das internationale Übereinkommen zur Abschaffung jeder Form der Diskriminierung der Frau in Artikel 5 verlangt, dass die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, „um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken“,¹² sind zweifellos auch religiös begründete traditionelle Vorstellungen des Geschlechterverhältnisses als mögliche Hindernisse auf dem Wege voller Gleichberechtigung kritisch mit angesprochen.

Der menschenrechtliche Stellenwert der Religionsfreiheit hat zur Folge, dass etwaige Beschränkungen freier Religionsausübung einer besonderen *Rechtfertigung* bedürfen. Nach der Europäischen Men-

⁸ Zitiert nach Tomuschat (Hg.), a.a.O., S. 87.

⁹ Im Kontext des deutschen Verfassungsrechts steht dafür der von Konrad Hesse geprägte Begriff der „praktischen Konkordanz“, der auch vom Bundesverfassungsgericht regelmäßig verwendet wird.

¹⁰ Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 28 (zu Artikel 3, angenommen auf der 68. Sitzung des Ausschusses am 29. März 2000, CCPR/C/21/Rev.1/Anhang 10), Abschnitt 21. Sämtliche Allgemeinen Bemerkungen („General Comments“) des Menschenrechtsausschusses und der anderen menschenrechtlichen Überwachungsausschüsse der Vereinten Nationen werden in Kürze in deutscher Sprache erscheinen, hg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte (Baden-Baden: Nomos, 2004).

¹¹ Es wäre beispielsweise ein Verstoß gegen die Religionsfreiheit, wenn sich der Staat eine bestimmte Interpretation religiöser Quellen – etwa eine „frauenrechtsfördernde“ Interpretation des Korans – zu eigenen machen und sie propagieren oder gar vorschreiben würde. Denn um der Religionsfreiheit willen *darf* der säkulare Rechtsstaat selbst keine religiösen Kompetenzen beanspruchen.

¹² Art. 5 Abs. a des Übereinkommens lautet: „Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken, um so zur Beseitigung von Vorurteilen sowie von herkömmlichen und allen sonstigen auf der Vorstellung von der Unterlegenheit oder Überlegenheit des einen oder anderen Geschlechts oder der stereotypen Rollenverteilung von Mann und Frau beruhenden Praktiken zu gelangen.“ Zitiert nach Tomuschat (Hg.), a.a.O., S. 186.

schenrechtskonvention müssen solche Beschränkungen gesetzlich geregelt sein, ein im Rahmen der demokratischen Gesellschaft legitimes Ziel verfolgen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten.¹³ Im Kontext des Grundgesetzes sind die Voraussetzungen für Beschränkungen noch strenger gefasst. Nach der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts kann die Religionsfreiheit, die in Artikel 4 des Grundgesetzes ohne Gesetzesvorbehalt gewährleistet ist,¹⁴ überhaupt nur im Blick auf konkurrierende Grundrechte oder gleichrangige Verfassungswerte eingeschränkt werden. Dazu zählen zweifellos auch die im Zusammenhang der Kopftuchdebatte relevanten Menschenrechte, nämlich die Gleichberechtigung der Geschlechter, die negative Religionsfreiheit (von Schülerinnen und Schülern) und das elterliche Erziehungsrecht. Allerdings ist dabei zusätzlich zu beachten, dass eine Abwägung zwischen unterschiedlichen Menschenrechten erst dann stattfinden kann, wenn ein Normenkonflikt *tatsächlich* konkret vorliegt oder unmittelbar droht. Maßnahmen, die bereits weit im Vorfeld einer tatsächlichen Konfliktsituation gleichsam präventive Einschränkungen der Religionsausübung vorsehen, wären hingegen mit der menschenrechtlichen Bedeutung der Religionsfreiheit nicht vereinbar. Gleichzeitig würden sie gegen das Postulat der Unteilbarkeit aller Menschenrechte verstoßen und damit das Anliegen der Menschenrechte insgesamt schwächen.

III. Das Kopftuch der Lehrerin als Konfliktfall

Die Überlegungen zur Unteilbarkeit der Menschenrechte sollten dazu dienen, zunächst den normativen Horizont für die Bewertung des aktuellen Konflikts abzustechen. Normative Gesichtspunkte allein reichen aber nicht aus, um die Streitfrage zu ent-

scheiden, ob eine Lehrerin im öffentlichen Schuldienst das islamische Kopftuch tragen darf. Dazu sind außerdem empirische Kenntnisse und Einschätzungen – insbesondere zum Kopftuch, seinen Hintergründen und seiner Wirkung – erforderlich.

Dass das Kopftuch ein Mittel zur Unterdrückung der Frau und zur symbolischen Festigung einer traditionellen Rollenteilung zwischen den Geschlechtern sein kann und in dieser Funktion auch tatsächlich eingesetzt wird, steht außer Frage. Bis heute gibt es Staaten, die eine „islamische Kleiderordnung“ (von deren restriktiven Auswirkungen hauptsächlich Frauen betroffen sind) mit Zwang vorschreiben und Verstöße mit harten Strafen ahnden. Hinzu kommt der soziale Druck eines konservativen islamischen Milieus, der sehr viel wirksamer als staatliche Zwangsmaßnahmen sein kann. Man muss davon ausgehen, dass ein solcher Milieudruck auch in Deutschland existiert und viele Frauen und Mädchen aus islamisch geprägten Familien in ihrer freien Selbstentfaltung beeinträchtigt und vor nicht selten tragische Zerreißproben stellt. Er wirkt sich vielfach auch negativ auf das Schulleben aus.¹⁵ Dies macht die Vorbehalte gegen das Kopftuch verständlich. Es wäre leichtfertig, entsprechende Abwehrhaltungen pauschal als „Vorurteile“ zu bezeichnen; denn sie beruhen vielfach auf leidvollen Erfahrungen.

Es gibt aber auch die Erfahrung, dass muslimische Frauen sich aus religiösen Gründen bewusst und in Freiheit für das Kopftuch entscheiden – zum Beispiel weil sie überzeugt sind, dass der Koran eine entsprechende Vorschrift enthält.¹⁶ Für sie ist das Kopftuch Bestandteil ihres religiösen Selbstverständnisses und ein Element ihrer religiösen Praxis. Viele dieser Frauen (zum Beispiel Kopftuch tragende Studentinnen an deutschen Universitäten) erwecken in ihrem Verhalten und Habitus im Übrigen keineswegs den Eindruck, einem traditionellen Verständnis der Geschlechterrollen verhaftet zu sein.

¹³ EMRK, Art. 9 lautet: „Jede Person hat das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht umfasst die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu wechseln, und die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung einzeln oder gemeinsam mit anderen öffentlich oder privat durch Gottesdienst, Unterricht oder Praktizieren von Bräuchen und Riten zu bekennen. Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekennen, darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die öffentliche Sicherheit, zum Schutz der öffentlichen Ordnung, Gesundheit oder Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.“ Zitiert nach Jens Meyer-Ladewig, Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Handkommentar (Baden-Baden: Nomos, 2003).

¹⁴ Art. 4 GG lautet: „Die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich. Die ungestörte Religionsausübung wird gewährleistet.“

¹⁵ Anlass zur Besorgnis geben in diesem Zusammenhang auch die zunehmenden Abmeldungen vom koedukativen Sport- und Schwimmunterricht sowie Weigerungen, an Klassenfahrten teilzunehmen. Dadurch kann der staatliche Bildungsauftrag beeinträchtigt werden, der seinerseits Ausdruck eines *Menschenrechts*, nämlich des Menschenrechts auf Bildung ist.

¹⁶ Die Plausibilität der Berufung auf den Koran, dessen in diesem Zusammenhang einschlägige Verse (vor allem die Verse 24,31 und 33,59) durchaus unterschiedlich interpretiert werden, hat der Staat nicht zu prüfen. Im Zusammenhang der Religionsfreiheit zählt primär die Überzeugung der betreffenden Person.

Das religiöse Motiv in der Entscheidung für das Kopftuch kann sich mit dem Interesse an der Wahrung kultureller Identität oder auch mit politischem Engagement verbinden. Das Kopftuch kann dabei ein Ausdruck des Protestes gegen Diskriminierungserfahrungen in der deutschen Gesellschaft sein, mit einem spezifisch muslimischen „Modebewusstsein“ einhergehen oder als Bekenntniszeichen im innertürkischen Kulturkampf um Bewahrung, Weiterentwicklung oder Überwindung des kemalistischen Erbes fungieren. Innerhalb des politischen Islams gibt es schließlich auch autoritäre Bewegungen, die das Kopftuch gezielt als Instrument im Kampf gegen die liberale Gesellschaft und die freiheitliche Verfassung einsetzen.

Das Kopftuch erweist sich deshalb als ein *vieldeutiges Symbol*. Es kann für Unterdrückung der Frau im Namen religiöser beziehungsweise kultureller Tradition stehen oder Ausdruck freier religiöser Selbstbestimmung sein; es kann zur religiösen Lebensführung gehören und gleichzeitig ein politisches Bekenntnis darstellen. Die (in der Diskussion übrigens von allen Seiten herausgestellte) Vieldeutigkeit des Kopftuchs trägt wesentlich dazu bei, dass die Meinungsbildung im aktuellen Konfliktfall so schwierig ist. Diese Vieldeutigkeit jedoch praktisch dahingehend aufzulösen, dass eine Kopftuch tragende Lehrerin im Zweifel entweder als in traditionellen Vorstellungen der Geschlechterrollen verfangen gilt oder gar unter den Verdacht verfassungsfeindlicher politischer Agitation gestellt wird, dürfte schwerlich legitim sein. Eine solche Position wäre sachlich nicht gerechtfertigt und liefe im Ergebnis auf eine Beeinträchtigung der Religionsfreiheit der Lehrerin hinaus. Gerade die Vieldeutigkeit des Kopftuchs spricht deshalb gegen ein generelles Kopftuchverbot für Lehrerinnen im Dienst und für das Bemühen um angemessene Konfliktlösungen im konkreten Einzelfall.

Zusätzlich zu berücksichtigen ist allerdings, dass die positive Religionsfreiheit der Lehrerin (das heißt ihr Recht, nach Grundsätzen des eigenen Glaubens zu leben) in Konkurrenz zur *negativen Religionsfreiheit der Schülerinnen und Schüler* geraten kann. Deren Recht, im Rahmen der staatlichen Pflichtschule nicht gegen ihren Willen religiöser Einflussnahme ausgesetzt zu werden, verbindet sich außerdem mit dem *elterlichen Erziehungsrecht*, das auch das Recht der Eltern auf die *religiöse Erziehung* ihrer

Kinder umfasst.¹⁷ Dass in diesem Spannungsfeld von positiver und negativer Religionsfreiheit sowie dem Elternrecht unterschiedliche Rechtsansprüche hart aufeinander prallen können, lässt sich leicht vorstellen. Fest steht in jedem Fall, dass die aktive Missionstätigkeit eines Lehrers oder einer Lehrerin während des Schuldienstes ein eindeutiger Verstoß gegen die negative Religionsfreiheit und das Elternrecht wäre. Ein solches Dienstverhalten wäre deshalb auf keinen Fall hinnehmbar.

Umstritten ist hingegen, ob das bloße Tragen des islamischen Kopftuches im Schuldienst bereits die Schwelle zur Verletzung der negativen Religionsfreiheit und des elterlichen Erziehungsrechts erreicht. Bei der Klärung dieser schwierigen Frage dürfte wiederum vieles von den besonderen Umständen des konkreten Falles abhängen: zum Beispiel vom Alter der Schulkinder, vom Milieu-Umfeld der Schule, von der Rolle der Lehrkraft (als Fachlehrerin und/oder Klassenlehrerin), in erster Linie aber vom *Gesamtverhalten der Lehrerin* und ihrer pädagogischen und kommunikativen Kompetenz. Wollte der Staat Beeinträchtigungen der negativen Religionsfreiheit von Schülerinnen und Schülern sowie des Elternrechts allein auf das Tragen des Kopftuches stützen und von dorthin einen Ausschluss aus der Lehrtätigkeit begründen, ohne das dienstliche Verhalten der betreffenden Lehrperson insgesamt zu würdigen, würde er dem Stellenwert der Religionsfreiheit der Lehrerin jedenfalls nicht gerecht werden.

Auch bezogen auf das Spannungsfeld zwischen positiver Religionsfreiheit der Lehrerin und negativer Religionsfreiheit der Schülerinnen und Schüler gilt, was oben über Konflikte zwischen der Religionsfreiheit und der Gleichberechtigung der Geschlechter gesagt wurde: nämlich, dass sich eine Abwägung zwischen konkurrierenden Rechtsansprüchen erst im *tatsächlichen* (oder unmittelbar drohenden) Konfliktfall, nicht schon im Blick auf nur *mögliche* Konflikte rechtfertigen lässt. Staatliche Maßnahmen, die im Namen der negativen Religionsfreiheit beziehungsweise des Elternrechts das Kopftuch für Lehrerinnen bereits *im Vorfeld* eines tatsächlichen Konflikts gleichsam *präventiv* verbieten, verkürzen die positive Religionsfreiheit – und schwächen damit das Menschenrecht der Religionsfreiheit insgesamt. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass mehrere Kopftuch tragende Lehrerinnen

¹⁷ Vgl. GG Art. 6 Abs. 2; Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Art. 13, Abs. 3; sowie 1. Zusatzprotokoll zur EMRK, Art. 2.

teils seit Jahren in Deutschland ihren Schuldienst versehen, ohne dass dies zu Beanstandungen durch Eltern oder die Schulleitung geführt hat.

Ein weiterer Aspekt der Kopftuchdebatte betrifft die *religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates*, die sich auch in der staatlichen Schule niederschlagen muss. In der Tat gehört die religiös-weltanschauliche Neutralität zu den tragenden Prinzipien eines freiheitlichen Rechtsstaates. Sie hat ihren Grund im Menschenrecht der Religions- und Weltanschauungsfreiheit. Aus *Respekt vor der gleichen religiösen und weltanschaulichen Freiheit* der Menschen ist es dem Staat verwehrt, sich selbst mit einer bestimmten Religion – auf Kosten der Anhänger anderer Religionen oder Weltanschauungen – zu identifizieren.¹⁸ Der freiheitliche Rechtsstaat kann deshalb kein Konfessionsstaat sein, sondern ist verpflichtet, in religiösen und weltanschaulichen Fragen Neutralität zu wahren, um als Heimstätte aller in seinem Gebiet lebenden Menschen fungieren zu können.

Diese Neutralitätspflicht gilt auch für die Institution der staatlichen Schule. Schon deshalb wäre es problematisch, christlichen Symbolen im Raum der Schule gegenüber islamischen Symbolen einen privilegierten Status einzuräumen. Aus der Tatsache, dass die staatliche Schule als solche nicht einer bestimmten Religion oder Weltanschauung verpflichtet sein kann, folgt jedoch keineswegs, dass religiöse oder weltanschauliche Bekenntnisse in ihr generell keinen Ort haben beziehungsweise auf den Rahmen des konfessionellen Religionsunterrichts beschränkt bleiben müssen. Es wäre vielmehr geradezu paradox, wenn die Pflicht zur staatlichen Neutralität, die ja ihrerseits im Menschenrecht der *Religionsfreiheit* begründet ist, zur Purifizierung des Schullebens von religiösen beziehungsweise weltanschaulichen Bekenntnissen und Symbolen führen würde.

Für das Verhalten von Lehrerinnen und Lehrern im Dienst ergibt sich aus der staatlichen Neutralitätspflicht das *Gebot der Behutsamkeit* im Umgang mit religiösen und weltanschaulichen Fragen; dies folgt bereits aus dem Anspruch auf Respekt der negativen

Religionsfreiheit der Schülerinnen und Schüler. Die Erwartung, dass eine Lehrperson die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates in ihrem dienstlichen Handeln gleichsam unmittelbar „verkörpern“ und sich deshalb jedes sichtbaren religiösen Bekenntnisses enthalten muss, wäre indessen überzogen.¹⁹ Eine solche Forderung leuchtet zwar ein, wenn sie an Richterinnen und Richter adressiert ist; denn die Richterfunktion verlangt dem Amtsträger beziehungsweise der Amtsträgerin mit guten Gründen ab, bei der Repräsentation staatlicher Hoheitsgewalt auf die Demonstration persönlicher Überzeugungen (und damit auch auf die sichtbare Symbolisierung religiöser Bekenntnisse zum Beispiel durch ein Kopftuch) zu verzichten. Die Lehrtätigkeit in der Schule lässt sich mit dem Richteramt jedoch kaum vergleichen. Denn die pädagogische Interaktion in der Schule besteht wesentlich gerade darin, dass Lehrerinnen und Lehrer sich in ihrer *Persönlichkeit* – das heißt auch in ihren persönlichen Überzeugungen – erkennbar präsentieren. Dies spricht dafür, Fragen der Bekenntnisfreiheit im staatlichen Dienstverhältnis je nach Tätigkeit differenziert zu regeln und das Tragen des Kopftuches und anderer religiöser Symbole für Lehrerinnen und Lehrer im Schuldienst nicht von vornherein zu verbieten.

IV. Schlussfolgerungen

Die Frage, ob eine Lehrerin mit dem islamischen Kopftuch in der staatlichen Schule unterrichten kann, wird sicherlich noch lange Zeit für Diskussionen sorgen. Dies ist schon allein deshalb zu erwarten, weil sich die unterschiedlichen und politisch teils sehr kontroversen Ansichten zu gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen – zum Umgang mit kultureller Vielfalt, zur Gestaltung des Geschlechterverhältnisses, zum Verhältnis von Staat und Religion sowie zur Integrationsaufgabe der staatlichen Schule – in der aktuellen Kopftuchdebatte widerspiegeln.

Auch aus menschenrechtlicher Perspektive fällt die Meinungsbildung in der Sache nicht leicht; denn

¹⁸ Die religiös-weltanschauliche Neutralität des Staates darf nicht mit einer allgemeinen „Wertneutralität“ verwechselt werden, wie dies oft geschieht; denn sie ist Ausdruck der Achtung der Menschenrechte (näherhin: der Religions- und Weltanschauungsfreiheit), die ihrerseits im Bekenntnis zur Würde des Menschen gründet.

¹⁹ Vgl. BVerfG, Entscheidung Ludin, Randnummer 54: „Der Staat, der eine mit dem Tragen eines Kopftuchs verbundene religiöse Aussage einer einzelnen Lehrerin hinnimmt, macht diese Aussage nicht schon dadurch zu seiner eigenen und muss sie sich auch nicht als von ihm beabsichtigt zurechnen lassen.“ Ganz anders liegt der vom Bundesverfassungsgericht 1995 entschiedene Fall des Kruzifixes in bayerischen Schulen, da die Anbringung von Kreuzen in den Klassenzimmern auf ausdrückliche Anordnung des bayerischen Staates hin zu geschehen hatte.

mehrere menschenrechtliche Ansprüche stehen dabei zur Debatte. Die (positive) Religionsfreiheit der Kopftuch tragenden Lehrerin befindet sich – jedenfalls *potenziell* – in Konflikt mit der Gleichberechtigung von Frauen und Männern, mit der (negativen) Religionsfreiheit der betroffenen Schülerinnen und Schüler, mit dem elterlichen Erziehungsrecht und mit dem Prinzip der religiös-weltanschaulichen Neutralität des Staates. Von daher sind durchaus Fallkonstellationen denkbar, in denen das Recht der Lehrerin auf das Tragen des Kopftuches zugunsten anderer Rechte zurücktreten muss.

Das Postulat der *Unteilbarkeit der Menschenrechte* verlangt allerdings, die Abwägung der Religionsfreiheit der Lehrerin gegen etwaig konkurrierende menschenrechtlich relevante Ansprüche mit der gebotenen Sorgfalt vorzunehmen und vor allem auf die Situation eines *tatsächlich vorhandenen* (oder unmittelbar drohenden) Normenkonflikts zu beschränken. Eine staatliche Politik, die um der Konfliktprävention

willen bereits weit im Vorfeld eines tatsächlichen Konflikts Beschränkungen der Religionsfreiheit der Lehrerin vornimmt, wäre aus der Perspektive der Menschenrechte hingegen problematisch.

Was bleibt ist deshalb der Weg sorgsamer – und gerichtlich überprüfbarer – Einzelfallentscheidungen, die dann zu treffen wären, wenn ein auf konkurrierende Rechtsansprüche gegründeter Konflikt *tatsächlich* auftritt oder aus nachvollziehbaren Gründen unmittelbar zu befürchten ist. Dass dies mühsam ist und für die Betroffenen in Schule, Schulverwaltung und Gerichten komplizierte Entscheidungsfragen aufwerfen und enorme Belastung mit sich bringen kann, lässt sich nicht bestreiten. Das hohe Gut, das die Menschenrechte darstellen, spricht gleichwohl dafür, diesen Weg zu beschreiten und von pauschalen Verboten in der Kopftuchfrage abzusehen.

13. Mai 2004

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstrasse 26/27
D-10969 Berlin

Phone: (+49) (0)30 – 259 359 0

Fax: (+49) (0)30 – 259 359 59

info@institut-fuer-menschenrechte.de