



**Interpellation der CVP-Fraktion
betreffend Interpretation der Religionsfreiheit im Schulalltag
(Vorlage Nr. 1963.1 - 13505)**

Antwort des Regierungsrates
vom 3. Mai 2011

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die CVP-Fraktion hat am 17. August 2010 die obgenannte Interpellation eingereicht (Vorlage Nr. 1963.1 - 13505). Darin wird im Wesentlichen geltend gemacht, unterschiedliche kulturelle und religiöse Ansichten und Wertvorstellungen würden nicht selten an Schulen offen zu Tage treten und könnten zu Konflikten führen. Um die gegenseitige Toleranz zu stärken und den sozialen Aufstieg, die Integration und die Chancengleichheit zu fördern, sei an den obligatorischen Schulen die Einhaltung gleicher Rechte und Pflichten für alle grundsätzlich höher zu gewichten, als durch Religion oder Kultur geprägte Sonderregelungen. So seien Lehrpersonen unabhängig von ihrem Geschlecht als gleichwertig zu akzeptieren; geschlechterspezifische Diskriminierungen könnten nicht toleriert werden. Auch müssten die obligatorischen Schwimm- und Turnstunden sowie die Klassenlager grundsätzlich von allen Schülerinnen und Schülern besucht werden. Diesbezüglich, aber auch bezüglich der Frage der religiösen Kopfbedeckung bestünden in den Gemeinden unterschiedliche Regelungen. Im Interesse der Rechtssicherheit seien diesbezüglich einheitliche kantonale Regelungen zu schaffen.

Die Interpellation wurde am 26. August 2010 überwiesen.

1. Einleitende Bemerkungen

1.1. In kaum einem anderen öffentlichen Bereich werden interkulturelle Differenzen so sichtbar wie an den öffentlichen Schulen. Aufgrund des verfassungsmässig garantierten Grundrechts auf Schulbildung (Art. 62 in Verb. mit Art. 19 der Bundesverfassung; BV; SR 101) stehen die öffentlichen Schulen allen offen, unabhängig von Glauben oder Weltanschauung. Gleichzeitig sind die Schülerinnen und Schüler bzw. deren Eltern, aber auch die Lehrpersonen Trägerinnen und Träger des individuellen Grundrechts der Religions- bzw. der Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 15 BV). Gleichzeitig gelten das Rechtsgleichheitsgebot und das Verbot geschlechterspezifischer Diskriminierung gemäss Art. 8 BV. Auch haben die öffentlichen Schulen den Grundsatz der religiösen Neutralität des Staates, der aus der Religionsfreiheit abgeleitet wird, zu beachten. In diesem Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen und nebeneinander bestehender Grundrechte bewegen sich die öffentlichen Schulen und sind unmittelbar mit den sich in Einzelfällen daraus ergebenden Fragen und Konflikten konfrontiert.

Dabei ist festzuhalten, dass die erwähnten Verfassungsnormen bzw. Grundrechte gleichrangig sind. So kann, entgegen der Ansicht der Interpellanten, nicht a priori davon ausgegangen werden, dass die Einhaltung gleicher Rechte und Pflichten an den obligatorischen Schulen grundsätzlich höher zu gewichten sind als durch Religion oder Kultur geprägte Sonderregelungen. Es ist vielmehr bei jedem Eingriff in die Glaubens- und Gewissensfreiheit das Vorhandensein eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Einhaltung der Schulvorschriften und die Verhältnismässigkeit des Eingriffs bzw. der jeweiligen Anordnung zu prüfen.

1.2. Die Interpellation fokussiert sich auf mögliche Konflikte mit Schülerinnen und Schülern bzw. Eltern muslimischen Glaubens. Damit wird sie der Realität in den Gemeinden aber nicht gerecht. Denn es trifft zwar zu, dass zurzeit vor allem Einzelfälle muslimischer Familien Beachtung finden und öffentlich diskutiert werden. Tatsache und durch die aktuellen Rückmeldungen der gemeindlichen Schulen bestätigt ist aber, dass neben den in der Interpellation aufgeführten Konfliktfeldern (Teilnahme am Turn- und Schwimmunterricht sowie Klassenlagern; Tragen eines Kopftuches) sich oft Angehörige von Freikirchen und bestimmten religiösen Gemeinschaften von bestimmten Unterrichtsinhalten (z.B. Sexualkundeunterricht, Evolutionslehre) und Anlässen (z.B. Fasnacht, Weihnachtsfeiern, Samichlausbesuche) der öffentlich-rechtlichen Schule in der Ausübung ihrer Religionsfreiheit eingeschränkt fühlen und deshalb gesonderte Regelungen beanspruchen. Eine allzu einseitige Betrachtungsweise ist deshalb nicht angezeigt.

Der Regierungsrat nimmt zu den Fragen der Interpellation wie folgt Stellung:

2. Beantwortung der einzelnen Fragen

2.1. Sind dem Regierungsrat Schwierigkeiten in dieser Sachfrage bekannt?

Es ist festzustellen, dass die gemeindlichen Schulen in unterschiedlichem Mass von Auswirkungen der Gewissens- und Glaubensfreiheit im Schulunterricht und -alltag betroffen waren und sind. Der Direktion für Bildung und Kultur werden hin und wieder entsprechende Einzelfälle gemeldet. Es konnten aber in den meisten Fällen einvernehmliche Lösungen mit den betroffenen Schülerinnen und Schülern und deren Eltern gefunden werden, welche sowohl das Kindeswohl als auch die schulischen und die familiären bzw. religiösen oder weltanschaulichen Interessen der Betroffenen angemessen berücksichtigen.

Konkrete Einzelfälle von religiös begründeten Ausnahme-, insbesondere Dispensgesuchen betreffen im Wesentlichen die Teilnahme am Turn- und Schwimmunterricht oder an bestimmten Veranstaltungen wie Weihnachtsfeiern, Samichlaus, Fasnachtsveranstaltungen oder Klassenlagern, den Besuch des Sexualkundeunterrichts, die Berücksichtigung bestimmter Essensvorschriften an Schulanlässen oder das Tragen eines Kopftuchs in der Schule.

Wird im Einzelfall unter Berufung auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit bzw. die Religionsfreiheit um eine Ausnahmeregelung ersucht, beispielsweise um eine Schul- oder Unterrichtsdispensation oder eine Erlaubnis zum Tragen einer Kopfbedeckung, so gilt grundsätzlich folgendes: Das verfassungsmässig garantierte Recht der Religionsfreiheit gilt - abgesehen von ihrem Kerngehalt - nicht absolut. Wie alle Grundrechte, kann auch die Religionsfreiheit unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV eingeschränkt werden. Danach bedürfen solche Grundrechtseinschränkungen einer gesetzlichen Grundlage, und sie müssen durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Ist eine gesetzliche Grundlage vorhanden, ein Grundrecht einzuschränken, so ist insbesondere das öffentliche Interesse gegen das private Einzelinteresse des bzw. der Betroffenen abzuwägen und unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit zu entscheiden. In Fragen des Unterrichts an öffentlichen Schulen steht das Kindeswohl im Zentrum einer entsprechenden Abwägung. So ist eine Grundrechtsbeschränkung gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts insbesondere zulässig, wenn ein Kind in seiner Entwicklung oder beim individuellen Schulerfolg beeinträchtigt ist oder wenn ein effizienter und geordneter Schulbetrieb nicht mehr sichergestellt werden kann.

Für den Turn- und Schwimmunterricht wurde mit dem Erlass des Übergangslehrplans Sport durch den dafür zuständigen Bildungsrat im Kanton Zug die rechtliche Grundlage für einen ent-

sprechend obligatorischen Unterricht mit konkreten Lernzielen geschaffen. Damit sind alle Schülerinnen und Schüler verpflichtet, Turn- und Schwimmstunden zu besuchen. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts kann die Verpflichtung zur Teilnahme zwar einen Eingriff in die Glaubens- und Gewissensfreiheit darstellen. Ist eine entsprechende gesetzliche Grundlage vorhanden, wonach der Schwimmunterricht für alle obligatorisch ist, so ist ein entsprechender Eingriff nach Abwägung aller Interessen und insbesondere unter Berücksichtigung des Kindeswohls zulässig und verhältnismässig. Denn der Schwimmunterricht, so das Bundesgericht, ist heute als für Kinder und Jugendliche wesentlicher Lerninhalt mit einer "wichtigen sozialisierenden Funktion" anzusehen und überwiegt damit das religiös-bedingte Einzelinteresse (vgl. BGE 135 I 79).

Für die Verpflichtung zur Teilnahme an Schulanlässen ausserhalb des obligatorischen Unterrichts wie beispielsweise Weihnachtsfeiern, Krippenspielen, Samichlaus oder Fasnachtsveranstaltungen fehlt hingegen eine gesetzliche Grundlage. Lehnt eine Schülerin oder ein Schüler bzw. deren Eltern - aus welchen Gründen auch immer - eine Teilnahme ab, so kann diese auch nicht erzwungen werden. Das gilt auch für die Teilnahme an Klassenlagern. Die Schulleitung kann zwar versuchen, im Interesse der Gemeinschaft und um einer möglichen Ausgrenzung des betroffenen Kindes vorzubeugen, im Austausch mit den Betroffenen positiv auf eine Teilnahme hinzuwirken; gegen deren Willen ist sie aber nicht durchzusetzen.

Das Zuger Schulgesetz kennt keine generellen Kleider- bzw. Bekleidungs Vorschriften. Es steht den Schülerinnen und Schülern frei, wie sie sich für den Schulbesuch kleiden wollen, so lange sie sich dabei an die gängigen Anstandsregeln halten. Entsprechende Vorschriften wie beispielsweise ein Verbot des Kappentragens während des Unterrichts können die Gemeinden in ihren Disziplinarordnungen festlegen. Demgegenüber wäre ein generelles Verbot des Tragens von religiösen Symbolen (z.B. Kreuz oder Davidstern) oder von religiös begründeter Kleidung (z.B. Kopftuch) an den öffentlich-rechtlichen Schulen ein Eingriff in die Religionsfreiheit. Selbst wenn dafür im Schulgesetz eine entsprechende Bestimmung geschaffen würde, so würde diese dem Verhältnismässigkeitsprinzip nicht standhalten. Denn das Tragen eines religiösen Symbols oder einer entsprechenden Kleidung tangiert weder den individuellen Schulerfolg noch den geregelten Schulbetrieb. So wird denn in der Schweiz das Tragen eines Kopftuchs von Schülerinnen an öffentlichen Schulen weitgehend toleriert, und auch das Bundesgericht hatte sich bisher noch nie mit dieser Frage zu befassen. Einzig das Neuenburger Verwaltungsgericht hatte sich im Jahre 1999 mit der Zulässigkeit eines islamischen Kopftuchs im Schulunterricht zu beschäftigen, nachdem die dortige Schulkommission einer 14-jährigen Schülerin das Kopftuch im Unterricht verboten hatte. Dieser Entscheid wurde vom Verwaltungsgericht aufgehoben mit der Begründung, der Unterricht werde dadurch nicht beeinträchtigt; ein generelles Verbot widerspreche dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Allerdings kann ein Kopftuchverbot in bestimmten Situationen durchaus angezeigt sein, beispielsweise aus Sicherheitsgründen in einzelnen Unterrichtsstunden wie Sport oder Chemiektionen im Labor oder ähnliches; ein entsprechendes Verbot in einer ganz bestimmten Situation wäre ohne weiteres zulässig.

Eine andere Situation liegt vor, wenn Lehrpersonen an öffentlichen Schulen religiöse Kleidung tragen. Denn deren Freiheit, ihre religiöse Überzeugung auch im Unterricht aktiv zu bekennen, ist durch das Neutralitätsgebot der öffentlichen Schule begrenzt. Es ist unbestritten, dass Lehrpersonen in der religiös neutralen öffentlichen Schule ihre persönlichen religiösen Überzeugungen nicht verbreiten oder die Kinder gar indoktrinieren dürfen. Bezüglich der Bekleidung von Lehrpersonen hatte das Bundesgericht im Jahre 1998 (BGS 123 I 296) über einen Entscheid des Genfer Staatsrats zu befinden, mit dem einer Primarlehrerein verboten worden war, während dem Unterricht ein Kopftuch zu tragen. Das Bundesgericht schützte unter Bezugnahme auf das Neutralitätsgebot der öffentlichen Schulen zur Erhaltung des Religionsfriedens den

angefochtenen Entscheid. Dieses bundesgerichtliche Urteil wurde in der Folge allerdings in der Doktrin stark kritisiert. Zum einen wurde die Gefährdung des Religionsfriedens durch eine Lehrperson mit einem Kopftuch für zu wenig ernsthaft erachtet, als dass ein Verbot und damit ein Eingriff in deren individuelle Religionsfreiheit gerechtfertigt wäre. Zum andern wurde argumentiert, dass ein solches Verbot einem eigentlichen Berufsverbot gleichkäme, ohne dass dabei das konkrete Verhalten oder der Unterricht der Lehrperson bzw. der durch sie vermittelte Lernstoff berücksichtigt würde. Auch wurde darauf hingewiesen, dass an öffentlichen Schulen auch christliche, durch bestimmte religiöse Symbole oder durch ihre Kleidung als solche erkennbare Ordensleute seit jeher ohne weiteres zugelassen seien.

Für den Erlass einer Absenzenordnung und damit auch für die Bewilligung von Urlaubsgesuchen von Schülerinnen und Schülern sind gestützt auf § 61 Abs. 3 Bst. b die Gemeinden bzw. die gemeindlichen Schulkommissionen zuständig. Bezüglich Dispensgesuchen für religiöse Feiertage verweisen wir auf die nachstehende Beantwortung von Frage 2.3.

2.2. Teilt der Regierungsrat die Auffassung, dass eine kantonale Regelung den Schulbetrieb und die Integration positiv beeinflussen würde?

Angesichts der bereits bestehenden Bestimmungen und unter Berücksichtigung der Rückmeldungen aus den gemeindlichen Schulen sieht der Regierungsrat keinen Bedarf und keine Notwendigkeit für weitere kantonale Regelungen. Zum einen konnten bisher die jeweiligen Einzelfälle unter Einbezug aller Betroffenen und unter Berücksichtigung der konkreten Umstände einvernehmlich geregelt werden. Zum andern bildeten bloss Richtlinien oder Empfehlungen, für den Umgang in Situationen, in denen die Glaubens- und Gewissensfreiheit mit der obligatorischen Schulpflicht konkurriert, keine genügende Rechtsgrundlage für eine Einschränkung der Religionsfreiheit im Schulalltag. Sie müssten zudem generell-abstrakt formuliert sein und schafften damit im konkreten Anwendungsfall nicht ohne weiteres Klarheit. Vielmehr bedürften auch solche Richtlinien - gleich wie die anzuwendenden Bestimmungen der Bundesverfassung - einer auf den Einzelfall bezogenen und dem Verhältnismässigkeitsprinzip genügenden Auslegung.

2.3. Hat sich die Direktion für Bildung und Kultur bereits mit den genannten Fragen beschäftigt? Liegen diesbezügliche Entscheide vor? Wenn ja, welche?

Die Direktion für Bildung und Kultur hat sich wiederholt mit der Ausübung der Glaubens- und Gewissensfreiheit an den öffentlich-rechtlichen Schulen beschäftigt. Im Jahre 2006 wurde das Thema Dispens an religiösen Feiertagen ausführlich in der Schulinfo Zug Nr. 3 behandelt und die diesbezügliche Rechtsprechung des Bundesgericht referiert (BGE 114 Ia 135). Danach sind Dispensationen für religiöse Feiertage unter Berufung auf die Religionsfreiheit zu gewähren, sofern sie das Kindeswohl und den geordneten Schulbetrieb nicht beeinträchtigen. So ist es denn auch an den öffentlichen Schulen der gesamten Schweiz ständige Praxis und Tradition, dass Schülerinnen und Schüler aus religiösen Minderheiten an ihren Feiertagen vom Schulbesuch dispensiert werden, so lange dies in einem vertretbaren und verhältnismässigen Umfang bleibt. Für das Nachholen des verpassten Schulstoffs sind selbstverständlich die betreffenden Schülerinnen und Schüler bzw. deren Eltern verantwortlich.

In derselben Ausgabe der Schulinfo 2006/07 Nr. 3 wurde auch die Dispens vom Schwimmunterricht thematisiert; wir verweisen dazu auf unsere Ausführungen zu Frage 2.1. vorstehend.

Die Direktion für Bildung und Kultur ortet bisher keine diesbezüglichen Probleme; sie hatte auch noch keine entsprechenden Beschwerden zu behandeln oder Entscheide zu treffen.

2.4. Ist der Regierungsrat bereit, kantonale Richtlinien für den Umgang mit religiösen Symbolen und Regeln, die den Schulunterricht behindern, zu erarbeiten, die analog zu den Richtlinien für integrative Förderung für die Gemeinde als wegweisendes Instrument gelten können?

Auf Nachfrage bei den gemeindlichen Schulen hat sich die Mehrheit der Schulrektorate gegen eine kantonale Regelung ausgesprochen. In den eher seltenen Fällen, bei denen es zu Anfragen oder Gesuchen gekommen ist, wurden nach einlässlichen Gesprächen mit allen Betroffenen jeweils Lösungen gefunden. Der Regierungsrat sieht deshalb keinen Bedarf für den Erlass kantonaler Richtlinien.

Zug, 3. Mai 2011

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart