

Vorlage an den Landrat

20XX/XXX

Änderung der Kantonsverfassung betreffend Vorbehalt der bürgerlichen Pflichten und Änderung des Bildungsgesetzes betreffend Aufnahme einer Meldepflicht bei Integrationsproblemen

vom Datum wird von der LKA eingesetzt!

1. Bericht

1.1. Ausgangslage

Anlass einer weltweiten öffentlichen Debatte im April 2016 war die Verweigerung eines Händedrucks von zwei Schülern gegenüber ihrer Lehrerin an der Sekundarschule Känelmatt in Therwil. Bei der Nicht-Einhaltung von Verhaltensregeln sind disziplinarische Massnahmen gegenüber den Schülern oder gegebenenfalls eine Busse gegenüber den Erziehungsberechtigten möglich. Die zwei in die Kritik geratenen Sekundarschüler hatten gemäss ihrer Aussage den Händedruck jedoch aus religiösen Gründen verweigert. Da die Glaubens- und Gewissensfreiheit ein in Artikel 15 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, [SR 101](#)) verankertes Grundrecht ist, stellten sich neue Fragen. Kann eine Schule auf einen Händedruck bestehen, wenn ihn ein Schüler aus religiösen Gründen ablehnt? Aufgrund dieser grundsätzlichen Fragestellung wurde durch den Stab Recht der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (BKSD)) eine rechtliche Abklärung vorgenommen. Dabei wurde geprüft, ob im Verhalten der beiden Schüler eine Pflichtverletzung zu sehen ist oder ob sie gestützt auf die Glaubens- und Gewissensfreiheit den Handschlag verweigern dürfen und, wenn nein, welche Sanktionsmöglichkeiten bestehen. Zur Gewährleistung eines reibungslosen Schulbetriebs sowie zur Verhinderung einer Diskriminierung der betroffenen Lehrerin hatte die Schulleitung temporär entschieden, die Schüler vorläufig vom Händedruck zu befreien und ihnen im Gegenzug den Händedruck bei Männern zu untersagen.

Diese vorübergehende Regelung, aber auch das Verhalten der beiden Schüler an sich hat zu weitreichenden medialen und politischen Reaktionen geführt. So wurden im Landrat vier Motionen eingereicht, namentlich Motion [2016-095](#) von Pascal Ryf: *Integration statt religiöse Sonderregelungen*, die Motion [2016-097](#) der SVP-Fraktion: *Rechtsstaat respektieren: Keine Sonderregelungen für religiös-politische Minderheiten*, die Motion [2016-102](#) der FDP-Fraktion: *Bildungsanspruch durchsetzen!* sowie die Motion [2016-103](#) der FDP-Fraktion: *Staatliches Recht vor religiösen Vorschriften*. Daraus wird ein grundlegendes Bedürfnis deutlich. Insbesondere unter dem Gesichtswinkel der zunehmenden Zuwanderung von Menschen in die Schweiz mit unterschiedlichen ethnischen und religiösen Hintergründen ist es zentral, dass diese Menschen die bei uns geltenden Rechte, Werte und gesellschaftlich anerkannten Gebräuche respektieren. Unsere auf der persönlichen Freiheit, der Rechtsgleichheit und der Gleichstellung von Frau und Mann aufgebaute Staats- und Gesellschaftsordnung wird durch fundamentalistisch-religiös

motiviertere Verhaltensweisen in Frage gestellt, was nicht toleriert werden darf. Sonderregelungen an Schulen, welche weltanschaulich oder religiös begründet sind, werden grundsätzlich hinterfragt.

Bei den aufgeworfenen Fragen handelt es sich um solche, die derzeit unsere Gesellschaft als Ganzes beschäftigen. Wie geht diese mit der zunehmenden Heterogenität der Bevölkerung um, ohne dabei ihre Werte und damit ihr Selbstverständnis und ihre Identität zu verlieren? Wie geht eine demokratisch verfasste, säkulare, pluralistische, liberale und lernfähige Gesellschaft mit anti-liberalen oder gar totalitären und sich dem Dialog und der Integration verweigernden Individuen und Gruppen um? Wie kann respektierte und gelebte individuelle Vielfalt bzw. die individuelle Entfaltung der unterschiedlichen Potenziale der Einzelnen geschützt werden? Wie steht es im Zusammenleben mit den sozialen Bindungskräften und der gesellschaftlich-sozialen Integration von Menschen mit unterschiedlichen Lebensentwürfen und Nationalitäten? Wie kann die Bildung von Parallelgesellschaften verhindert bzw. die soziale und wirtschaftliche Integration gefördert werden? Wie geht eine offene, tolerante Gesellschaft mit Intoleranz um, wo sind die Grenzen?

Für die Schule stellen sich diese Fragen noch viel akuter, da sie einen besonderen öffentlichen Auftrag und entsprechend hochwertigen Daseinszweck hat, der gesetzlich geregelt ist und durch die Schulen nach professionellen, wissenschaftlichen und aus der Erfahrung überlieferten Standards umgesetzt wird. Respektlosigkeit, Aberglauben, freiheits- und demokratiefeindliche Ideologien oder Gesprächsverweigerung haben in der Schule keinen Platz bzw. sind nötigenfalls Ausgangspunkt für die Bildungsarbeit. Neben dem Bildungsauftrag mit seriöser Wissensvermittlung umfasst der Auftrag der Schule auch einen Erziehungs-, Enkulturations-, Integrations- und Sozialisationsauftrag. So streicht eine Leitidee des Stufenlehrplans Sekundarschule den Auftrag für die gemeinsame soziale Erfahrung wie folgt heraus: „In einer arbeitsteiligen und zunehmend auch multikulturellen sowie immer auch zweigeschlechtlichen Gesellschaft hat die Sozialisations- und Integrationsfunktion der Schule ein erhebliches Gewicht. Die Sekundarschule soll eine „Gesellschaft im Kleinen“ sein und unterschiedliche Schülerinnen und Schüler, Begabtere und weniger Begabte, Interessierte und weniger Interessierte, Deutschsprachige und Fremdsprachige zusammenbringen. Dadurch erfahren Schülerinnen und Schüler Unterschiede. Sie lernen, mit ihnen umzugehen, Probleme gemeinsam zu lösen und den Reichtum unterschiedlicher Fähigkeiten zu nutzen...“ Die Schule verhilft den Schülerinnen und Schülern zu einer eigenständigen, selbstverantwortlichen Lebensführung, die zu verantwortungsbewusster und selbstständiger Teilhabe und Mitwirkung im gesellschaftlichen Leben in sozialer, kultureller, beruflicher und politischer Hinsicht führt. In Bezug auf die Vorbereitung der Schülerinnen und Schüler zur Integration in die Arbeitswelt und die Teilhabe am kulturellen und sozialen Leben der Gesellschaft ist neben dem Bildungs- und Qualifikationsauftrag der Schule in engerem Sinne der Enkulturations- und Sozialisationsauftrag der Schule von herausragender Bedeutung. Denn Teilhabe an der Gesellschaft setzt Verständnis, Respekt und Heimisch werden in den hiesigen Werten, Sitten und Gebräuchen voraus. Der an der Schule erlernte Umgang mit diesen Werten, Sitten und Gebräuchen hat denn auch eine wesentliche Funktion im Hinblick auf die Vermittelbarkeit in den Beruf und der späteren Berufstätigkeit.

Im Zusammenhang mit dem verstärkten Zuzug von Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft mit teilweise unterschiedlichem kulturellem und religiösem Hintergrund, der sich von der traditionell christlich-abendländischen, heute aber auch säkularisiert humanistischen Werterhaltung der Schweiz stark unterscheidet, ergeben sich – wie der eingangs ausgeführte Zwischenfall zeigt – zuweilen Konflikte. Nicht nur, aber gerade auch im Bildungswesen hat der Staat ein legitimes Interesse und das Recht, die seiner Ordnung zugrunde liegende Wertebasis zu schützen und zur Geltung zu bringen. Mit Bezug zu dieser Wertebasis und dem Verfassungsauftrag zur Gleichstellung der Geschlechter gemäss Artikel 8 der Bundesverfassung sind an der Schule Gesten von Schülerinnen und Schülern wie die geschlechterdiskriminierende Verweigerung des Händedrucks nicht zulässig und Gegenstand der erzieherischen Arbeit der Schule. Ebenso muss die Schule sicherstellen, dass die Beziehungen zwischen Lehrpersonen, Schülerinnen und Schülern und Eltern von gegenseitiger Achtung der Rechte und der Persönlichkeit getragen sind (vgl. § 94 Absatz 2 Verfassung des Kantons Basel-Landschaft [KV, [SGS 100](#)]). In der Regel fruchten auch die grossen Anstrengungen der Schulen und der Lehrerinnen und Lehrer zur Erziehung und Einübung in die Werte.

Für die Schule hat der „Handschlag“ noch eine weitere zentrale Bedeutung: In der Schule kommen Schülerinnen und Schüler mit sehr unterschiedlichen familiären und sozialen Hintergründen zusammen. Sie gehen mit Lehrerinnen und Lehrern und Mitschülerinnen und Mitschülern Beziehungen ein und bilden im Klassenverband oder in Kursen Gruppen. Beginn und Ende des Unterrichts markieren einen Übergang vom „privaten ausserschulischen Individuum“ zur spezifischen Rolle als Lehrperson oder als Schülerin bzw. Schüler. Entsprechende Rituale und Gesten sind für solche Übergänge zur Schülerinnen- und Schülerrolle wichtig und schaffen für alle Sicherheit im sozialen Raum Schule. Die „Verwandlung“ von Kindern oder Jugendlichen mit unterschiedlichen Herkunft und Befindlichkeiten in Schülerinnen und Schüler, die Teil einer Lerngemeinschaft werden, ist nicht selbstverständlich und bedarf einer sorgsam Pflege und Einübung. Die Rituale können unterschiedlich sein: Im Kindergarten wird der gemeinsame Beginn und das gemeinsame Ende anders gestaltet als zum Beispiel in einer Berufsfachschule oder am Gymnasium. Der persönliche Handschlag zwischen Lehrperson und Schülerin oder Schüler mit Blickkontakt und mit persönlicher Begrüssung und Verabschiedung kann sowohl erzieherisch als auch als Teil der Rituale der Schule eine wichtige Bedeutung haben. Er muss sowohl mit Bezug zum Bildungsauftrag der Schule als auch mit Bezug zu den Ritualen der Lerngemeinschaften eingefordert werden können.

1.2. Ziel der Vorlage

Mit der vorliegenden Landratsvorlage soll auf Verfassungsstufe ganz allgemein der Vorbehalt bürgerlicher Pflichten verankert werden, wie er in der alten Bundesverfassung vom 29. April 1874 enthalten war und damit die Motion [2016-103](#) der FDP-Fraktion: *Staatliches Recht vor religiösen Vorschriften* umgesetzt werden.

Gleichzeitig sollen mit der Landratsvorlage die gesetzlichen Grundlagen insbesondere für den Bildungsbereich präzisiert werden. Den Schulen sollen namentlich Massnahmen gegen Verhaltensweisen ermöglicht werden, wenn sie in ihrem Bildungsauftrag bei der Vermittlung angewandter Grundwerte einer offenen, freiheitlichen Gesellschaft bzw. bei der Integration in die Lerngemeinschaft an Grenzen stossen. Hierzu soll eine Brücke aus dem Bildungsrecht ins Ausländerrecht geschaffen werden, welche die Schulen verpflichtet, bei wesentlichen Integrationsschwierigkeiten von Schülerinnen und Schülern mit ausländischer Staatsbürgerschaft den zuständigen kantonalen Ausländerbehörden eine Meldung zu machen. Diese verfügen über Instrumente zur Prüfung der Integrationswilligkeit und allfälliger ausländerrechtlicher Massnahmen. Andererseits sollen Schülerinnen und Schüler verpflichtet werden, mit ihrem Verhalten die hier geltenden Werte zu achten und sich entsprechend den Gepflogenheiten an ihrer Schule an Ritualen der Schulgemeinschaft zu beteiligen. Sodann soll der Katalog der möglichen Disziplinar-massnahmen überprüft und angepasst werden. Bei massiven Erziehungs- und Integrationsdefiziten soll die Schule – unabhängig von der Nationalität der Schülerinnen und Schüler – die Möglichkeit haben, in Ergänzung und Abgrenzung zur Schule Massnahmen zu verfügen, welche von den Erziehungsberechtigten (zumindest teilweise) zu finanzieren sind.

1.3. Erläuterungen

1.3.1. Änderung der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft

Entsprechend der Motion [2016-103](#) der FDP-Fraktion: *Staatliches Recht vor religiösen Vorschriften* soll die Verfassung des Kantons Basel-Landschaft in § 20 ergänzt werden und neu ausdrücklich festhalten, dass weltanschauliche Auffassungen und religiöse Vorschriften nicht von der Erfüllung bürgerlicher Pflichten entbinden. Diese Ergänzung ändert grundsätzlich an der Rechtslage nichts, verdeutlicht aber diesen Vorrang ganz allgemein. Im Kontext Bildung beispielsweise ist der Grundschulunterricht obligatorisch und stellt eine bürgerliche Pflicht dar (Artikel 62 Absatz 2 BV). Bei der konkreten Ausgestaltung der Schulpflicht wird jedoch auch in Zukunft die Glaubens- und Gewissensfreiheit der Betroffenen zu beachten sein. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist dem Anliegen religiöser Minderheiten, die einem religiösen Ruhetagsgebot nachkommen wollen, das nicht auf einen Sonntag oder einen staatlich anerkannten Feiertag fällt, Rechnung zu tragen, soweit dies mit dem öffentlichen Interessen an einem geordneten und effizienten

Schulbetrieb vereinbar ist (Entscheid des Bundesgerichts [BGE] 117 Ia 311, Erwägung [E.] 2). Religiöse Freiheiten dürfen durch die Festlegung von Bürgerpflichten, einschliesslich der Pflicht zum Schulbesuch, nicht weiter eingeschränkt werden, als dies vom öffentlichen Interesse geboten und verhältnismässig ist (BGE 117 Ia 311, E. 2b mit weiteren Hinweisen). Wird eine Maturitätsprüfung an einem Samstag durchgeführt, kann die Verweigerung einer religiös begründeten Dispens als unverhältnismässiger Eingriff in die Religionsfreiheit des oder der Betroffenen erweisen (BGE 134 I 114, E. 6).

Zusammenfassend wird durch die neue Bestimmung in der Kantonsverfassung die Erfüllung bürgerlicher Pflichten in Zukunft stärker gewichtet.

1.3.2. Änderung des Bildungsgesetzes

Die Schule hat u.a. einen Sozialisierungs- und Integrationsauftrag. Dies bedeutet, dass die Schule die Schülerinnen und Schüler in die Grundwerte, Sitten und Gebräuche einer offenen, freiheitlichen Gesellschaft einführt und diese auch mit ihnen reflektiert. Dazu gehört u.a. die Achtung der Gleichstellung von Frau und Mann auch über kulturelle und religiöse Grenzen hinweg. Um diesen Auftrag und insbesondere die damit verbundene Verpflichtung von Schülerinnen und Schülern, die hiesigen gesellschaftlichen Werte aktiv zu achten, wird § 64 Absatz 1 Buchstabe b des Bildungsgesetzes vom 6. Juni 2002 ([SGS 640](#)) entsprechend präzisiert. Dazu gehört auch die Teilhabe an Ritualen, wie sie die Schule und die Lehrerinnen und Lehrer festlegen. Diese sind konstitutiv für die schulische Gemeinschaft. Sie markieren die Grenze zwischen privatem Individuum einerseits und schulischer Gemeinschaft und der Schüler- und Schülerinnenrolle andererseits. Der Schule muss es daher möglich sein, einem den Grundwerten verpflichteten rituellen Verhalten sichtbare Nachachtung zu verschaffen. Aufgrund der religiösen Neutralität der Schule sind religiös motivierte Rituale wie etwa Weihnachts- und Osterfeierlichkeiten ausgenommen. Rituale wie etwa der Handschlag als weit verbreitetes und allgemein anerkanntes Begrüssungsritual, welches gleichzeitig eine Respektbezeugung beinhaltet und Verbindlichkeit schafft, muss hingegen eingefordert werden können. Dies auch gegenüber Schülerinnen und Schülern mit ausländischer Staatsangehörigkeit und anderen religiösen und ethnischen Hintergründen. Entsprechend soll § 64 Absatz 1 Buchstabe d des Bildungsgesetzes präzisiert werden.

Diese Pflichten treffen nicht nur Schülerinnen und Schüler. Vielmehr sind die Erziehungsberechtigten im Rahmen ihrer Pflichten gegenüber der Schule gleichermassen gehalten, ihre Kinder zu deren Befolgung anzuhalten. Diese Präzisierung findet Eingang in § 69 Absatz 1 Buchstabe d des Bildungsgesetzes.

Die Schule hat bei Integrationsproblemen von Schülerinnen und Schülern mit ausländischer Staatsangehörigkeit grundsätzlich dieselben Möglichkeiten zu reagieren wie bei allen anderen Schulkindern. Namentlich kann sie Disziplinar massnahmen bei ordnungswidrigem Verhalten anordnen und im Rahmen des Disziplinarwesens auch Abmachungen betreffend Verhaltensregeln mit Schülerinnen und Schülern bzw. deren Erziehungsberechtigten treffen. Allerdings hat sich herausgestellt, dass der Katalog der möglichen Disziplinar massnahmen ungenügend ist. Insbesondere im Zusammenhang mit massiven Verhaltensdefiziten – unabhängig von der Nationalität. Beispielsweise bei markanten Erziehungsdefiziten bezüglich Konfliktfähigkeit oder Integrationsproblemen sollen in Ergänzung und Abgrenzung zur Schule und dem Unterricht Massnahmen angeordnet werden können, die durch die Erziehungsberechtigten als gesetzliche „Ausnahme zur Unentgeltlichkeit“ (zumindest teilweise) zu finanzieren sind. Zum Beispiel mit im Rahmen von Disziplinar massnahmen ausserschulisch angeordneten Verhaltenskursen soll Schülerinnen und Schülern eine Chance gegeben werden, sich zu integrieren.

Die konkreten Disziplinar massnahmen sind nicht im Bildungsgesetz geregelt. Der Katalog der Disziplinar massnahmen ist daher auf Verordnungsstufe zu ergänzen. Im Bildungsgesetz ist hingegen die Ausnahme von der Unentgeltlichkeit vorzusehen, was durch eine Ergänzung von § 10 Bildungsgesetz erfolgt.

Die Schule kann die Integration von ausländischen Schülerinnen und Schülern jedoch nicht erzwingen. Gerade im Zusammenhang mit anderen religiösen und ethnischen Hintergründen von zugezogenen Personen kann sie an ihre Grenzen stossen. Hierfür stehen den Ausländerbehörden geeignetere Rechtsinstrumente (z.B. der Abschluss einer Integrationsvereinbarung oder das Aussprechen einer Verwarnung) zur Verfügung als den Schulen. Deshalb soll eine Meldepflicht der Schulleitung an die Ausländerbehörden bei wesentlichen Problemen mit der Integration von ausländischen Schülerinnen und Schülern mit einer Ergänzung von § 5 des Bildungsgesetzes eingeführt werden. Dabei umfassen wesentliche Integrationsprobleme von Schülerinnen und Schülern mit ausländischer Staatsbürgerschaft in den öffentlichen Schulen alle aktiven und passiven Verhaltensweisen, welche die objektive Unfähigkeit bzw. die Absicht der oder des Betroffenen offenbaren, dass sie oder er sich in der öffentlichen Schule schlechthin nicht integrieren kann bzw. sich nicht integrieren will. Dazu gehören namentlich die Verweigerung der Teilnahme am Unterricht, massive Störung des Unterrichts, respektlose Behandlung, insbesondere von weiblichen Lehr- und Respektspersonen sowie von Schülerinnen, die Verweigerung der Teilnahme an Schulexkursionen, Ski- und Schullagern, am Sport- und Schwimmunterricht etc.

Die objektive Unfähigkeit der oder des Betroffenen, sich in den öffentlichen Schulen zu integrieren, genügt als Voraussetzung für die Annahme von wesentlichen Problemen im Zusammenhang mit der Integration von Schülerinnen und Schülern mit ausländischer Staatsbürgerschaft. Entsprechende Verhaltensweisen sind daher in jedem Fall meldepflichtig. Handelt die oder der Betroffene darüber hinaus mit der Absicht, d.h. in Form dokumentierter Willensäusserungen (z.B. durch protokollierte Aussagen bei Schul- und Krisengesprächen mit Lehrpersonen und Schulleitungen) bzw. sind ethnische oder religiöse Hintergründe erkennbar, ist von einer qualifizierten Form der wesentlichen, meldepflichtigen Integrationsdefizite auszugehen.

Die Schulleitung trifft hingegen keine Verpflichtung, den mangelnden bzw. nicht vorhandenen Integrationswillen bei der oder dem Betroffenen nachzuweisen. Es handelt sich auch ausdrücklich nicht um einen zusätzlichen Auftrag für die systematische Informationsbeschaffung als Grundlage für allfällige Massnahmen der Migrationsbehörden. Es geht vielmehr um eine Meldung an die Migrationsbehörde, wenn die Schule trotz Anerkennung unterschiedlicher Voraussetzungen von Schülerinnen und Schülern und trotz Bemühungen der Schule und der Lehrerinnen und Lehrer keine Fortschritte erkennt und sich kein Erfolg einstellt. Es geht um die Verdeutlichung einer Grenze, dass die Schule mit den ihr angestammten Mitteln von Unterricht und Elterngesprächen eine Schülerin oder einen Schüler nicht erfolgreich in den Sozialverband der Schule und Klasse integrieren kann bzw. die Eltern diesbezüglich die erforderliche Kooperation verweigern und ihre Kinder Loyalitätskonflikten aussetzen. Die Meldung ist eine der letzten Stufen einer Eskalation bei einer Konfliktsituation. Es kann weiterhin davon ausgegangen werden, dass – bei allen Problemen und Konflikten – in der Regel niederschwellig im Unterricht und mit Elterngesprächen Lösungen gefunden werden und die Integration im Allgemeinen funktioniert.

1.3.3. *Flankierende Massnahmen*

Neben den Änderungen in der Kantonsverfassung und im Bildungsgesetz wird derzeit auch die Handreichung „Gelebte Religion und Schulalltag“ des Amts für Volksschulen überarbeitet. Diese hilft den Schulbehörden, sich bei Fragen im Umgang mit der Religionsfreiheit der Schülerinnen und Schüler zu orientieren und ihr Handeln danach auszurichten. Schulen bieten ausdrücklich Raum für Vielfalt und Schülerinnen und Schüler mit unterschiedlichen Religionen. Der Austausch, die Wertschätzung und die Reflexion ist ein wichtiger Teil der schulischen Arbeit. Diese Handreichung bündelt alle für diese Thematik relevanten rechtlichen Grundlagen und setzt sich aus pädagogischer Sicht und im Sinne der religiösen Neutralität der Schule mit dem Umgang mit Religion in der Schule auseinander. Sie gibt eine Handlungsorientierung und spiegelt eine gute und akzeptierte Praxis. Ihr kann jedoch nicht regulierender, sondern nur empfehlender Charakter zukommen, indem in jedem Fall individuell geprüft werden muss, wie auf eine allfällige spezifische Konfliktsituation zu reagieren ist.

Gleichzeitig sind die Schulen eingeladen, sich mit der Frage des Umgangs mit den hiesigen Werten, gerade auch im Spannungsverhältnis zum Umgang mit Heterogenität, auseinanderzusetzen und, wo sinnvoll, ihre Schulprogramme bzw. Hausordnungen entsprechend der an ihrer Schule gelebten und geforderten Wirklichkeit anzupassen.

1.4. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen.

1.5. Regulierungsfolgenabschätzung

Die Vorlage hat keine direkten organisatorischen, personellen, finanziellen, wirtschaftlichen, regionalen oder die Nachhaltigkeit betreffende Auswirkungen.

1.6. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Text

1.7. Vorstösse des Landrates

1.7.1. *Als Postulat überwiesene Motion 2016-095 von Pascal Ryf: Integration statt religiöse Sonderregelungen*

Text der Motion:

*„Ich stimme mit jenen überein, die vom Kanton ein Zeichen wünschen: Ein Zeichen gegen die Ver-rohung der Sitten“, so formulierte es der ehemalige Regierungsrat Urs Wüthrich-Pelloli in der Ein-leitung des im Dezember 2008 erschienenen „**Handweiser zum Umgang mit Disziplinar-mass-nahmen an den Schulen**“. Weiter hielt der damalige Vorsteher der Bildungs-, Kultur- und Sportdi-rektion fest: „Wer Jugendlichen beibringen will, dass es bestimmte Verhaltensformen an unseren Schulen schlicht nicht geben darf, kann auf vielerlei Möglichkeiten setzen. Erfolg wird sich nur ein-stellen, wenn die Jugendlichen Aussicht haben, in die Gesellschaft integriert zu werden – vielleicht auch gegen ihren Willen“.*

An der Sekundarschule Therwil weigern sich aus religiösen Gründen zwei muslimische Teenager, den Lehrerinnen die Hand zu geben. Das fordernde Verhalten der Schüler sowie die Dispensation vom Händedruck haben weltweit für Aufsehen gesorgt. Das Händeschütteln ist in der Schweiz und insbesondere in den Schulen ein gängiges Begrüssungsritual und gehört zu unserer Kultur. Jemanden den Handschlag zu verweigern, ist unhöflich und verächtlich. Gerade jetzt, wo zahlreiche Menschen in unserem Land Zuflucht suchen, braucht es klare Zeichen und ein verantwortliches Auftreten der Behörden: Wer bei uns einwandert, muss unsere geltenden Rechte, Werte und Traditionen respektieren und bereit sein, Kompromisse zu schliessen. Unsere Hausregeln müssen klar und konsequent vertreten und durchgesetzt werden (Verweis EDK-Leitfaden C 10).

Die von der Schulleitung ausgearbeitete Sonderregelung wirft einerseits Wertefragen auf, andererseits geht es aber auch rechtlich um die Schule als Arbeitsplatz für Lehrerinnen und Lehrer. Dies betrifft die Gewährleistung der Gleichbehandlung von Mann und Frau sowie die Verhinderung von Sexismus. Die Verweigerung eines Handschlages aus religiösen Gründen reduziert die Lehrerin auf ihr Geschlecht und wertet sie als „unberührbar“ und in ihrer Funktion als Autoritätsperson ab. Dies ist ein Widerspruch zum Diskriminierungsverbot gemäss Art. 3 des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG 151.1).

Ebenso werden aber auch Grundsätze der Verfassungsebene, das Abwägen der Grundrechte der Jugendlichen auf Gleichstellung, Religionsfreiheit und Chancengleichheit tangiert. Es kann nicht sein, dass jede religiöse Glaubensgemeinschaft selber ihre Rechte und Pflichten in der Schule definiert. In der Schule sollen alle Schülerinnen und Schüler gleich behandelt werden. Eine Berücksichtigung sämtlicher gesellschaftlicher, kultureller oder religiöser Befindlichkeiten ist für den organisatorischen Betrieb der Schule nicht machbar und der Integration nicht förderlich. Das Amt für Volksschulen nimmt in der Handreichung für Schulräte und Schulleitungen „**Gelebte Religion und Schullalltag**“ dazu wie folgt Stellung „*Die Schule vertritt die gesellschaftlichen Grundwerte,*

die in der Schweiz gelten. (...) Die Glaubens- und Gewissensfreiheit kann nicht so weit ausgelegt werden, dass Bildungschancen vergeben werden und die Chancengleichheit nicht mehr gewährleistet ist. Der Staat garantiert das Recht des Kindes auf Bildung. Dazu gehört auch, dass die Schule die Bildungsinhalte bestimmt“ (Handreichung des Amtes für Volksschulen Kanton Basel-Landschaft, gültig ab Schuljahr 2008/2009, S. 8).

Der Regierungsrat wird gebeten,

- eine gesetzliche Grundlage vorzulegen, welche Sonderregelungen aufgrund von religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen, die den gesellschaftlichen Grundwerten und der gelebten Kultur widersprechen, verhindert.
- eine gesetzliche Grundlage für Integrationsvereinbarungen zwischen Schule und Erziehungsberechtigten sowie Sanktionsmassnahmen bei Nichteinhaltung vorzulegen.
- zu berichten, welche Bereiche des Handbuchs „Gelebte Religion und Schulalltag“ für Schulräte und Schulleitungen und allenfalls weitere Verhaltensregeln sowie damit verbundene Durchsetzungsmechanismen in die kantonale Rechtsordnung überführt werden sollen, damit sie allgemein verbindlich werden. „

Beurteilung des Regierungsrates:

Mit der dem Landrat beantragten Anpassung des Bildungsgesetzes werden die gesetzlichen Grundlagen dahingehend präzisiert, dass den hiesigen Werten und Ritualen an Schulen mehr Nachachtung verliehen wird. Zudem wird die Grundlage für eine Ergänzung des Katalogs der Disziplinarmaßnahmen gelegt. Mit der Möglichkeit, ausserschulische Sanktionen unter Kostenbeteiligung der Erziehungsberechtigten aufzuerlegen, sollen den Schulen griffigere Sanktionsmittel bei massiven erzieherischen und integrativen Fehlverhalten zur Verfügung gestellt werden. Weiter wird eine Meldepflicht an die Ausländerbehörde bei wesentlichen Integrationsproblemen von Schülerinnen und Schülern mit ausländischer Staatsangehörigkeit im Bildungsgesetz aufgenommen. Mit dieser Meldepflicht wird die für Ausländerfragen zuständige Behörde mit der Frage nach der Integrationswilligkeit betraut. Ihr stehen auch die entsprechenden Mittel, insbesondere auch dasjenige von Integrationsvereinbarungen, zur Verfügung.

Schliesslich wird auch der Eintrag in das Handbuch für Schulräte und Schulleitungen „Gelebte Religion im Schulalltag“ überarbeitet. Damit wird den Schulen eine Handlungsorientierung zur Verfügung gestellt.

Mit diesen Massnahmen wird den inhaltlichen Anliegen der als Postulat überwiesenen Motion nachgelebt.

Antrag an den Landrat: Die als Postulat überwiesene Motion wird als erledigt abgeschrieben.

1.7.2. Als Postulat überwiesene Motion 2016-102 der FDP Fraktion: Bildungsanspruch durchsetzen!

Text der Motion:

„Die Therwiler Verweigerung des Handschlags gegenüber weiblichen Lehrpersonen ist keine pubertäre Eskapade zweier Schüler, wie es gelegentlich verharmlosend heisst. Auch geht es um viel mehr als um Anstand oder die Missachtung selbstverständlicher schweizerischer Gepflogenheiten. Mit ihrem Verhalten setzen die Jugendlichen eine fundamentalistische und militante Ideologie um, die unserer auf der persönlichen Freiheit, der Rechtsgleichheit und der Gleichstellung von Frau und Mann aufgebauten Staats- und Gesellschaftsordnung diametral widerspricht. Diese Ideologie stereotypisiert Frauen, reduziert sie auf ihr Geschlecht, marginalisiert sie in der Öffentlichkeit und diskriminiert sie in Bildung und Beruf. Das dürfen wir nicht zulassen. Wir müssen unsere Rechtsordnung, den säkularen Staat und unsere gesellschaftlichen Errungenschaften gegenüber solchen archaischen Wertvorstellungen entschieden verteidigen.“

Der Regierungsrat wird gebeten, dafür zu sorgen, dass die Lehrerinnen und Lehrer, die Schulleitungen und die kantonalen Behörden den Bildungsanspruch konsequent durchsetzen und keine religiös oder weltanschaulich motivierten Sonderregelungen akzeptieren, die unserer Rechts- und

Gesellschaftsordnung zuwiderlaufen. Er wird gebeten, dem Landrat eine Vorlage zu unterbreiten, die das Bildungsgesetz im folgenden Sinn revidiert:

§ 4a Durchsetzung des Bildungsanspruchs

1. Die Lehrerinnen und Lehrer, die Schulleitungen und die kantonalen Behörden setzen den Bildungsanspruch konsequent durch.
2. Vom regulären Schulbetrieb abweichende Sonderregelungen sind nur in begründeten Einzelfällen zulässig. Sie dürfen den Bildungsanspruch nicht gefährden und den Unterricht nicht beeinträchtigen. Sie sind zeitlich zu begrenzen.
3. Sonderregelungen aufgrund religiöser oder weltanschaulicher Überzeugungen bedürfen einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Sie halten sich strikt an das geltende Recht, namentlich auch bei der Gleichstellung von Frau und Mann, und respektieren hiesige Werte und Gepflogenheiten.,,

Beurteilung des Regierungsrates:

Die beantragte Ergänzung des Bildungsgesetzes ist unnötig. Die Lehrpersonen, die Schulleitungen und die kantonalen Behörden sind bereits heute verpflichtet, den Bildungsanspruch konsequent durchzusetzen. Dazu sind sie bereits aufgrund des Gesetzmässigkeitsprinzips verpflichtet. Ausserdem hält namentlich § 58 des Bildungsgesetzes fest, dass die Schulen für das Erreichen der Bildungsziele und für die Einhaltung der Vorgaben des Bundes, des Kantons und der Trägerschaft verantwortlich sind. Die Einhaltung dieser Vorgaben wird im Rahmen der Qualitätssicherung regelmässig geprüft. Eine Ergänzung des Bildungsgesetzes ist insofern nicht erforderlich.

Die geforderte Ergänzung, wonach vom regulären Schulbetrieb abweichende Sonderregelungen nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig sein sollen, den Bildungsanspruch nicht gefährden und den Unterricht nicht beeinträchtigen dürfen sowie zeitlich zu begrenzen sind, ist unpräzis. So wird die entscheidende Frage, welche Ausnahmefälle eine Sonderregelung zu begründen vermögen, nicht beantwortet. Tatsache ist, dass Sonderregelungen bereits heute die Ausnahme darstellen. Dass derartige Sonderregelungen den Bildungsanspruch und den Unterricht nicht gefährden dürfen, versteht sich von selbst. Eine Ergänzung des Bildungsgesetzes ist auch hier nicht angezeigt.

Die Forderung, wonach Sonderregelungen aufgrund religiöser oder weltanschaulicher Überzeugungen einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage bedürfen, entspricht nicht der Systematik, wie sie die Bundesverfassung für die Einschränkung von Grundrechten vorsieht. Diese ergeben sich aus übergeordnetem Recht, namentlich Artikel 36 der Bundesverfassung. Eine Einschränkung der Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss Artikel 15 der Bundesverfassung setzt demnach zunächst - wie diejenige anderer Freiheitsrechte - nach wie vor eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage voraus. Gemäss Bundesverfassung bedarf nicht die Sonderregelung aufgrund der religiösen oder weltanschaulichen Überzeugung einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Vielmehr muss sich deren Einschränkung auf eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage stützen können. Die Einschränkung eines Grundrechts muss zudem im öffentlichen Interesse liegen oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Weiter darf der Kerngehalt des Grundrechts nicht verletzt werden. Die Prüfung, ob diese Vorgaben erfüllt sind, kann nicht abstrakt, sondern nur anhand des jeweiligen Einzelfalls erfolgen.

Sonderregelungen sind ohnehin nur im Rahmen des geltenden Rechts zulässig. Dabei wird auch die Einhaltung unserer Werte und Gepflogenheiten verlangt. Die entsprechende Erweiterung der Pflichten von Schülerinnen und Schülern und deren Erziehungsberechtigten in Bezug auf die Beachtung der hiesigen gesellschaftlichen Werte im Bildungsgesetz wird dem Landrat mit der vorliegenden Vorlage unterbreitet. Damit kann der als Postulat überwiesenen Motion der FDP-Fraktion, die in ihrer Stossrichtung letztlich ebenfalls auf eine Präzisierung und konsequente

Durchsetzung der im Bildungsgesetz umschriebenen Pflichten der Schülerinnen und Schüler abzielt, Rechnung getragen werden.

Antrag an den Landrat: Die als Postulat überwiesene Motion wird als erledigt abgeschrieben.

1.7.3. Motion 2016-103 der FDP Fraktion: Staatliches Recht vor religiösen Vorschriften

Text der Motion:

„Die Verweigerung des Handschlags gegenüber weiblichen Lehrpersonen an einer Therwiler Schule wirft über den Schul- und Bildungsbereich hinausgehende, grundsätzliche Fragen auf. Die Religionsfreiheit gibt keinen Anspruch, sich staatlich festgelegten, bürgerlichen Pflichten zu entziehen. Das ist geltendes Recht. Dieses scheint aber nicht mehr genügend klar zu sein. Militante fundamentalistische Kreise versuchen verstärkt, ihren archaischen, der freiheitlich-demokratischen Staats- und Gesellschaftsordnung widersprechenden Wertvorstellungen mittels einer extensiven Auslegung der Religionsfreiheit zum Durchbruch zu verhelfen. Dem ist entschlossen Einhalt zu gebieten.

§11 Absatz 2 der Aargauer Kantonsverfassung hält explizit fest, dass weltanschauliche Auffassungen und religiöse Vorschriften nicht von der Erfüllung bürgerlicher Pflichten entbinden. Eine analoge Bestimmung gab es in Artikel 49 der alten Bundesverfassung von 1874. Diese Bestimmung findet sich in der geltenden Bundesverfassung nicht mehr, weil man ihre Geltung implizit voraussetzt. Aus dem gleichen Grund findet sich auch keine solche Bestimmung in der basellandschaftlichen Kantonsverfassung. Aufgrund der Absicht militant-fundamentalistischer Kreise, die Religionsfreiheit zur Aushebelung des staatlichen Rechts zu missbrauchen, ist aber eine ausdrückliche Nennung in der Kantonsverfassung angezeigt.

Der Regierungsrat wird gebeten, dem Landrat eine Vorlage zu unterbreiten, mittels der §20 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (Persönliche Pflichten) mit folgendem zweiten Absatz ergänzt wird:

“Weltanschauliche Auffassungen und religiöse Vorschriften entbinden nicht von der Erfüllung bürgerlicher Pflichten.“

Beurteilung des Regierungsrates:

vgl. Ziff. 1.3.1.

Antrag an den Landrat: Die Motion wird als erfüllt abgeschrieben.

2. Anträge

2.1. Beschlüsse

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Die Kantonsverfassung wird gemäss beiliegendem Entwurf geändert.
2. Das Bildungsgesetz wird gemäss beiliegendem Entwurf geändert.

2.2. Abschreibung von Vorstössen des Landrates

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat die Abschreibung folgender Vorstösse mit entsprechender Begründung:

1. Die Motion 2016-103 der FDP Fraktion: Staatliches Recht vor religiösen Vorschriften wird als erfüllt abgeschrieben.
2. Die als Postulat überwiesene Motion 2016-095 von Pascal Ryf: Integration statt religiöse Sonderregelungen wird als erledigt abgeschrieben.
3. Die als Postulat überwiesene Motion 2016-102 der FDP Fraktion: Bildungsanspruch durchsetzen! wird als erledigt abgeschrieben.

Liestal, **Datum wird von der LKA eingesetzt!**

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Der Landschreiber:

3. Anhang

- Entwurf der Änderung der Kantonsverfassung
- Synopse zum Entwurf der Änderung der Kantonsverfassung
- Entwurf der Änderung des Bildungsgesetzes
- Synopse zum Entwurf der Änderung des Bildungsgesetzes