



Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion
Kanton Basel-Landschaft
Direktionsvorsteherin Monica Gschwind
Rheinstrasse 31
4410 Liestal

Liestal, 17. Februar 2017

Vernehmlassung zur Vorlage „Änderung der Kantonsverfassung betreffend Vorbehalt der bürgerlichen Pflichten und Änderung des Bildungsgesetzes betreffend Aufnahme einer Meldepflicht bei Integrationsproblemen“

**Sozialdemokratische Partei
Baselland**

Rheinstrasse 17
Postfach 86 · 4410 Liestal

Telefon 061 921 91 71

info@sp-bl.ch
www.sp-bl.ch

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin Gschwind

Für die Einladung zur Vernehmlassung in Sachen "Änderung der Kantonsverfassung betreffend Vorbehalt der bürgerlichen Pflichten und Änderung des Bildungsgesetzes betreffend Aufnahme einer Meldepflicht bei Integrationsproblemen" bedanken wir uns. Die SP nimmt zu besagter Vorlage wie folgt Stellung:

Grundsätzliches:

Die SP lehnt die vorgeschlagenen Änderungen der Kantonsverfassung und des Bildungsgesetzes dezidiert ab. Die neuen Bestimmungen erweisen sich mit Blick auf das geltende Recht als überflüssig und sind überdies rechtlich fragwürdig und bildungspolitisch verfehlt.

Zu betonen ist, dass die SP das am Ursprung der zu beurteilenden Vorlage stehende Verhalten der beiden Therwiler Schüler, die ihrer Lehrerin den Handschlag verweigert haben, nicht gutheisst. Die Gleichstellung der Geschlechter ist nicht verhandelbar. Für die SP steht aber fest, dass juristische Scheinlösungen, wie sie nun zur Diskussion stehen, den Betroffenen, den Lehrpersonen und den Schulbehörden im Umgang mit religiösen Minderheiten und damit verbundenen Fragestellungen nicht weiterhelfen. Auszuloten und zu diskutieren wären vielmehr die pädagogischen Möglichkeiten, mit welchen die verschiedenen Akteure im Bildungswesen den heutigen Herausforderungen im Schulalltag begegnen könnten.

Als Unterstützung und Handreichung dazu kann das heute bereits existierende Handbuch für Schulräte und Schulleitungen der Volksschule beigezogen werden. Es enthält unter anderem ein Merkblatt zum Umgang mit Konflikten.

Dort wird auf die Notwendigkeit einer klar strukturierten Bearbeitung einer Konfliktsituation hingewiesen, was hilft, den Konflikt nicht eskalieren zu lassen. Eine Meldepflicht demgegenüber beschneidet die Handlungsmöglichkeiten der Involvierten massiv und trägt zur Eskalation bei.

Des Weiteren finden sich wichtige Grundsätze im Umgang mit religiösen Konflikten in der Handreichung ‚Gelebte Religion und Schulalltag‘. Dort wird erwähnt, dass „es sein kann, dass Werte und Ansichten, die innerhalb der Familie gelten, in Konflikt geraten mit den Bildungsinhalten der Schule.“ Gleichzeitig wird mehrfach betont, dass der Kommunikation bzw. dem Dialog zwischen den Erziehungsberechtigten, den Kindern und der Schule eine herausragende Bedeutung zukommt (vgl. S.6, Kap.3.2 letzter Abschnitt, S.8, Kap.3.3 letzter Abschnitt und S.8, Kap.3.4 letzter Abschnitt). So „hört die Schulleitung bei auftretenden Fragen die Erziehungsberechtigten an und klärt diese [Fragen] im gemeinsamen Gespräch. Bei Bedarf soll eine Kulturvermittlerin oder ein Kulturvermittler eingesetzt werden.“ Der Dialog hängt natürlich stark von der Dialogbereitschaft und dem Integrationsgrad der Erziehungsberechtigten ab. Je besser alle Interessengruppen einbezogen sind und je transparenter der Prozess der Entscheidungsfindung ist, desto tragfähiger sind die gefundenen Lösungen. Eine Meldung an die kantonale Ausländerbehörde wird auch bei der heutigen Gesetzeslage als Ultima Ratio nicht ausgeschlossen.

Vor diesem Hintergrund ist es erwägenswert, dass bei Integrationsproblemen nicht Disziplinarmaßnahmen verschärft und verpflichtend angewendet werden müssen, wie in der Vorlage gefordert, sondern vielmehr die Eltern in die Pflicht genommen werden. Eine Elternbildungspflicht würde die Integration erleichtern, da die Integrationsprobleme der Kinder häufig ihre Ursache in der Familie haben.

Der Entwurf der Verfassungs- und Gesetzesänderung schafft eine Zweiklassengesellschaft zwischen Schülerinnen und Schülern mit ausländischer Staatsangehörigkeit und Schweizer Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern. So werden die beiden Gruppen in der Frage der hiesigen gesellschaftlichen Werte und Rituale ungleich behandelt. Dies ist aus pädagogischer Sicht verwerflich, da der Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzt wird.

Die Vorlage der Bildungsdirektion erweist sich in pädagogischer Hinsicht also als komplett untauglich. Sie erschöpft sich letztlich darin, in Reaktion auf die Vorgänge in Therwil ein Zeichen zu setzen. Es ist zu bedauern, dass dafür unnötigerweise viel Zeit und personelle Ressourcen aufgewendet wurden. Für diese populistisch motivierte, aktionistische Verfassungs- resp. Gesetzgebung wird die SP nicht Hand bieten.

Es erstaunt, dass ausgerechnet jene politischen Kreise, die gemeinhin eine sogenannte „Überregulierung“ beklagen, nun ein solch fragwürdiges Regulierungsgesetz wollen.

Änderung der Kantonsverfassung:

Vorbemerkung

Eine Verfassungsänderung unterliegt im Kanton Basel-Landschaft der obligatorischen Volksabstimmung (vgl. § 30 lit. a KV). Nach dem Parlament, das sich mit vier Vorstössen aus den Reihen der CVP, FDP und SVP auseinanderzusetzen hatte, soll nun also auch noch der Souverän mit der sog. „Therwiler Handschlagaffäre“ bemüht werden. Dieser in jeder Hinsicht speziell gelagerte Einzelfall hat damit eine politische Dimension erreicht, die geradezu grotesk ist. Soweit die beiden Teenager mit ihrem Verhalten eine Reaktion provozieren oder die Grenzen ausloten wollten, was ihnen nicht unterstellt werden soll, hätten sie ihr Ziel spätestens jetzt bei Weitem übertroffen. Schon nur aus diesem Grund kann die SP die vorgeschlagene Verfassungsrevision nicht unterstützen.

Antiquierte und wirkungslose Verfassungsänderung

Gemäss der Vorlage soll in § 20 Abs. 2 KV neu festgehalten werden, dass weltanschauliche Auffassungen und religiöse Vorschriften nicht von der Erfüllung bürgerlicher Pflichten entbinden. Dieser Passus geht auf Art. 49 Abs. 5 der Bundesverfassung aus dem Jahre 1874 (!) zurück. In der heute noch geltenden BV von 1999 wurde dann auf die Übernahme besagter Bestimmung verzichtet, weil sie sich als überflüssig und letztlich nichtssagend erwiesen hatte (vgl. Botschaft des Bundesrats vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung, S. 157).

Das Bundesgericht hielt dazu in BGE 117 Ia 311 folgendes fest: *„Wenn das Verfassungsrecht selbst den Vorrang von Bürgerpflichten vorsieht, dispensiert es damit nicht auch von der Verfassungsmässigkeit der Ausgestaltung dieser Bürgerpflichten. Die Beschränkung der Glaubens-, Gewissens- und Kulturfreiheit setzt wie diejenige anderer Freiheitsrechte eine gesetzliche Grundlage sowie die Wahrung des öffentlichen Interesses sowie des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes voraus. Im Sinne einer Präzisierung der Rechtsprechung ist daher festzuhalten, dass der Kanton die religiösen Freiheiten durch die Festlegung von Bürgerpflichten einschliesslich der Pflicht zum Schulbesuch nicht weiter einschränken darf, als dies auch vom öffentlichen Interesse geboten und verhältnismässig ist.“*

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung erweist sich somit nicht nur als antiquiert, sondern als überflüssiger juristischer Papiertiger. An der geltenden Rechtslage ändert sich durch den neuen § 20 Abs. 2 KV schlicht und ergreifend nichts. Trotz der Aufnahme der Bestimmung in die KV müsste jeweils im Einzelfall abgeklärt werden, ob eine konkrete bürgerliche Pflicht im Widerspruch zur Glaubens- und Gewissensfreiheit gemäss Art. 15 BV steht. Damit wird kein einziges Problem gelöst und kein einziger Fall anders beurteilt. Dass sich durch die Verfassungsrevision nichts an der Rechtslage ändert, räumt im Übrigen auch die Bildungsdirektion in ihrer Vorlage ein.

Was sind bürgerliche Pflichten?

Sodann ist absolut unklar, was unter dem Terminus „bürgerliche Pflichten“ zu verstehen ist. Regierungsrätin Monica Gschwind hielt in einem Interview mit Telebasel vom 12. Dezember 2016 dafür, bürgerliche Werte seien für sie Pünktlichkeit, die Sorgfalt bei der Abfallentsorgung und die Gleichstellung der Geschlechter. In der Literatur wird dagegen in diesem Zusammenhang v.a. die Militärdienstpflicht angeführt, eine Pflicht also, die von vornherein nur Schweizer Bürger betreffen kann (vgl. statt vieler Häfelin / Haller / Keller / Thurnherr, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2016, Rz. 442). Letztlich steht der Begriff der „bürgerlichen Pflichten“ inhaltlich nicht fest, und es ist ungeklärt, ob von einem weiten oder engen Verständnis auszugehen ist (vgl. Kühler, Das Grundrecht der Gewissensfreiheit – Ein Beitrag zum Verständnis von Art. 15 der Bundesverfassung unter Berücksichtigung der Praxis des Schweizerischen Bundesgerichts, der EMRK-Organe, des UNO-Menschenrechts-ausschusses und im Rechtsvergleich, in: ASR – Abhandlungen zum Schweizerischen Recht, Band/Nr. 782, 2012, S. 232 f.). Die einzige konkrete Auswirkung der Verfassungsrevision wäre damit die Schaffung von Unklarheiten, was sicherlich nicht erstrebenswert ist.

Fazit

Vor diesem Hintergrund lehnt die SP den neuen § 20 Abs. 2 KV-BL ab und bittet darum, auf die Aufnahme dieser überflüssigen Bestimmung zu verzichten.

Änderung des Bildungsgesetzes:

Vorbemerkungen

Die Bildungsdirektion ist in ihrem Gutachten vom 14. April 2016 zum Schluss gekommen, die heutigen Gesetze reichten aus, um den Handschlag seitens einer Schülerin resp. eines Schülers einzufordern. Insofern ist auf Seiten der Gesetzgebung kein Handlungsbedarf auszumachen. Wie die Gerichte den Therwiler Handschlagfall dereinst beurteilen werden, dürfte denn auch nicht vom Kriterium der gesetzlichen Grundlage, sondern von der Verhältnismässigkeitsprüfung abhängen. Letztere geniesst Verfassungsrang und ist von den rechtsanwendenden Behörden jeweils im Einzelfall vorzunehmen. Die vorgeschlagene Gesetzesrevision hebt die Verfassung nicht einfach aus und hat hinsichtlich der Interessenabwägung insofern keine Auswirkung resp. trägt nichts zur Klärung der Sachlage bei.

Unter formellem Aspekt gilt es sodann das Legalitätsprinzip, die Grundlage jeglichen staatlichen Handelns, zu beachten. Vorliegend interessiert vor allem das Erfordernis des Rechtssatzes resp. das Erfordernis der Normdichte. Staatliches Handeln darf nur auf Grundlage generell-abstrakter Rechtsnormen erfolgen. Diese müssen genügend bestimmt resp. so präzise formuliert sein, dass die Bürgerinnen und Bürger ihr Verhalten danach richten und die Folgen

eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können (vgl. BGE 138 IV 13; Schindler / Tschumi, Art. 5, in: Ehrenzeller / Schindler / Schweizer / Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur BV, 2014, N 33). Wie sich aus den nachfolgenden Ausführungen ergibt, vermögen die neuen Bestimmungen im Bildungsgesetz diesen Voraussetzungen nicht gerecht zu werden. Die damit verbundene Rechtsunsicherheit und Ungleichheit ist für die SP nicht hinnehmbar.

§ 5 Abs. 1bis

In § 5 Abs. 1bis nBildG soll festgehalten werden, dass die Schulleitung verpflichtet ist, wesentliche Probleme im Zusammenhang mit der Integration ausländischer Schülerinnen und Schüler der kantonalen Ausländerbehörde zu melden.

Die SP stösst sich massiv daran, dass durch die Gesetzesrevision im Klassenzimmer eine Zweiklassengesellschaft etabliert werden soll. Während Schweizer Schülerinnen und Schüler in Problemfällen dem üblichen Disziplinarwesen unterstehen, droht den ausländischen Schülerinnen und Schülern (also auch den in der Schweiz geborenen Secondos und Terzos) ein ausländerrechtliches Verfahren, was erhebliche Konsequenzen nach sich ziehen kann. Diese Ungleichbehandlung ist aus Sicht der SP nicht akzeptabel.

Weiter erweist sich der Passus „wesentliche Probleme im Zusammenhang mit der Integration“ im Hinblick auf den Vollzug des Gesetzes als zu unbestimmt:

- Bereits der Begriff der Integration ist nur schwer fassbar. Im Ausländerrecht wurde bewusst auf eine entsprechende Legaldefinition verzichtet, weil das gesellschaftliche Verständnis und die Vorstellungen über die Integration im Laufe der Zeit einem Wandel unterworfen sind. In diesem Sinne sind in Art. 4 AuG etwa Begriffe wie „Werte der Bundesverfassung“ oder die „Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen in der Schweiz“ erwähnt, welche sich mangels Messbarkeit einer objektiven Überprüfbarkeit entziehen (vgl. zum Ganzen Achermann, Kommentar zum AuG, 2010, Art. 4 N 12).
- Auch fragt sich, wann ein (meldepflichtiges) wesentliches und wann ein (nicht meldepflichtiges) unwesentliches Integrationsproblem vorliegt. Gemäss Vorlage betreffen die wesentlichen Integrationsprobleme *„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 [u.a.] die Verweigerung der Teilnahme an Schulexkursionen, Ski- und Schullagern, am Sport- und Schwimmunterricht etc.“* Während Satz 1 ohne konkrete Aussagekraft bleibt, erweist sich Satz 2 in seiner Absolutheit gar als falsch. Dispense o.ä. von schulischen Veranstaltungen aus religiösen Gründen können im Einzelfall durchaus geboten sein (vgl. etwa BGE 117 Ia 311 oder 134 I 114) und dürfen

daher sicherlich nicht am Ursprung einer Meldung an die Migrationsbehörde stehen. Dies gebietet nicht zuletzt auch die KV, welche in § 95 Abs. 3 KV bestimmt, dass der Besuch der öffentlichen Schulen ohne Beeinträchtigung der Glaubens- und Gewissensfreiheit (vgl. Art. 15 BV) möglich sein muss.

- Absolut quer in der Landschaft steht sodann die in der Vorlage vorgenommene Differenzierung zwischen objektiver und subjektiver Integrationsunfähigkeit. Bei Vorliegen der objektiven Komponente soll ein wesentliches Integrationsproblem, bei Vorliegen der subjektiven Komponente eine qualifizierte Form eines wesentlichen Integrationsdefizits gegeben sein. Letzteres soll etwa dann der Fall sein, wenn der Betroffene mit Absicht, d.h. in Form dokumentierter Willensäußerungen (z.B. durch protokollierte Aussagen bei Schulgesprächen), handle. Eine derartige Differenzierung ist dem Bildungsgesetz resp. dem öffentlichen Recht ansonsten fremd und weder zielführend noch in sich schlüssig.

Im Ergebnis steht für die SP fest, dass § 5 Abs. 1 bis n BildG die Schulleitungen beim Vollzug des Gesetzes vor erhebliche Abgrenzungsprobleme stellen würde. Gefragt wären profunde Kenntnisse des Ausländerrechts. Über solche verfügen nur die Migrations-, nicht aber die Schulbehörden. Auch ist absehbar, dass jede Schulleitung ihre eigenen Massstäbe bei der Beurteilung der einzelnen Sachverhalte entwickeln wird. Eine unterschiedliche Behandlung gleichgelagerter Fälle je nach Schulkreis ist damit vorprogrammiert, was rechtstaatlich bedenklich ist. Zieht eine betroffene Schülerin oder ein betroffener Schüler um, würde sich diese Problematik akzentuieren. Jedenfalls ist es den Schülerinnen und Schülern vor diesem Hintergrund nicht möglich, die Folgen ihres Verhaltens vorauszusehen. Dies kann aus Sicht der SP mit Blick auf das Legalitätsprinzip nicht angehen.

Dass es die Regierung bei dieser delikaten Ausgangslage nicht etwa bei einem *Melderecht* der Schulleitungen belässt, sondern dass sie gleich eine *Meldepflicht* statuieren möchte, passt ins negative Gesamtbild, welches die Vorlage abgibt. Damit wird den Schulbehörden jeglicher Spielraum genommen bei der Beurteilung, ob eine Meldung an das AfM im konkreten Fall auch empfehlenswert ist oder nicht. Erhebliche Integrationsprobleme – was auch immer darunter zu verstehen ist – haben in jedem Fall und u.U. bar des gesunden Menschenverstandes eine Involvierung der Ausländerbehörde zur Folge. Damit wird verunmöglicht, dass im Klassenzimmer ein gegenseitiges Vertrauensverhältnis entstehen kann. Eben dies wäre bei der Integration der Schülerinnen und Schüler unterschiedlicher Herkunft aber ungleich wichtiger als die Einforderung eines Handschlags o.ä. In bildungspolitischer Hinsicht erweist sich § 5 Abs. 1 bis n BildG damit gar als kontraproduktiv.

Die SP stellt fest, dass den Schulbehörden – anders als bei einer unterbliebenen Gefährdungsmeldung an die KESB (vgl. § 19a BildG) – immerhin keine Busse droht, wenn sie dem AfM trotz Vorliegens erheblicher Integrationsprobleme keine Meldung erstatten. Das Absehen von derartigen

Konsequenzen dürfte aber letztlich vor allem darauf zurückzuführen sein, dass die Regierung die fehlende Praxistauglichkeit ihrer Vorlage selbst erkennt.

§§ 64 Abs. 1 und 69 Abs. 1

In 64 Abs. 1 und 69 Abs. 1 nBildG soll u.a. festgehalten werden, dass die Schülerinnen und Schüler die hiesigen gesellschaftlichen Werte zu achten haben, dass sie an den hiesig gängigen Ritualen wie namentlich dem Handschlag, sofern er eingefordert wird, teilnehmen müssen und dass die Erziehungsberechtigten ihre Kinder anzuhalten haben, die Regeln und Weisungen der Schule unter Berücksichtigung der hiesigen gesellschaftlichen Werte und Rituale einzuhalten. Die SP lehnt auch diese Gesetzesänderungen ab.

Das Hauptproblem in juristischer Hinsicht liegt dabei wiederum beim Legalitätsprinzip resp. beim Bestimmtheitsgebot. Es ist absolut unklar, was „hiesig gängige Rituale“ oder „hiesige gesellschaftliche Werte und Rituale“ sind. Diese Begrifflichkeiten sind ohne jegliche Kontur und unterliegen einem steten gesellschaftlichen Wandel. Entsprechend definiert jede Person sie anders. Für Regierungsrätin Monica Gschwind zählen offenbar, wie erwähnt, Pünktlichkeit oder die Abfallentsorgung zu den bürgerlichen Werten. Ob in der Baselbieter Bevölkerung Konsens darüber besteht, dass gerade diese beiden Fälle exemplarisch für gesellschaftliche Werte stehen, darf allerdings stark bezweifelt werden. Anhand dieses Beispiels wird ersichtlich, dass die in Frage stehenden unbestimmten Begriffe keine taugliche Grundlage bilden können, um von Schülerinnen und Schülern resp. Erziehungsberechtigten ausländischer Herkunft ein bestimmtes Verhalten einzufordern oder gar Sanktionen damit zu verbinden. Ansonsten wäre einer rechtsungleichen, willkürlichen Rechtsanwendung Tür und Tor geöffnet.

Im Übrigen kann an dieser Stelle auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen werden. So kann etwa eine Teilnahme an Ritualen o.dgl. nur insofern eingefordert werden, als dadurch nicht gegen die verfassungsmässig geschützte Glaubens- und Gewissensfreiheit verstossen wird resp. sich die Forderung auch als verhältnismässig erweist. Weiter besteht aus Sicht der SP keine Veranlassung, aufgrund eines Einzelfalls an einer Baselbieter Sekundarschule das Bildungsgesetz anzupassen, zumal die heutigen Grundlagen gemäss Rechtsgutachten der Bildungsdirektion ausreichen.

Fazit:

Die SP sieht auf Seiten der Verfassungs- und Gesetzgebung keinen Handlungsbedarf und lehnt die zu beurteilende Vorlage im Ergebnis entschieden ab.

Wir danken für die Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink that reads "Adil Koller". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Adil Koller
Präsident SP Baselland