

BLD / Einfache Anfrage Steiner-Kaufmann-Gommiswald / Egli Ursula-Wil / Monstein-St.Gallen
vom 10. Juli 2025

Lehrpersonen und das Tragen von religiösen Symbolen – viele offene Fragen zu klären

Antwort der Regierung vom 5. Mai 2026

Franziska Steiner-Kaufmann-Gommiswald, Ursula Egli-Wil und Andrin Monstein-St.Gallen thematisieren in ihrer Einfachen Anfrage vom 10. Juli 2025 das Tragen des Kopftuchs durch eine Junglehrerin bzw. die deswegen erfolgte Nichtanstellung durch einen kommunalen Schulträger. Sie stellen in diesem Zusammenhang Fragen zum Tragen religiöser Symbole in der Schule und in weiteren öffentlichen Bereichen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Art. 15 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) gewährleistet die Glaubens- und Gewissensfreiheit. Diese räumt jeder Person das Recht ein, ihre Religion und ihre weltanschauliche Überzeugung frei zu wählen und allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu bekennen. Art. 15 BV gibt einerseits die Freiheit, zu glauben, nicht zu glauben oder seine religiösen Anschauungen zu ändern (innere Freiheit), und andererseits, entsprechende Überzeugungen innerhalb gewisser Schranken zu äussern, zu praktizieren und zu verbreiten – oder sie nicht zu teilen (äussere Freiheit). Der Grundrechtsschutz gegenüber Dritten reicht jedoch nicht so weit, dass er einen Anspruch vermitteln könnte, mit keinen fremden Glaubensbekenntnissen konfrontiert zu werden. Die von Art. 15 Abs. 2 und 3 BV gewährleistete Religionsausübung umfasst auch die Beachtung religiöser Gebräuche und Gebote sowie andere Äusserungen des religiösen Lebens, soweit solche Verhaltensweisen Ausdruck der religiösen Überzeugung bilden. Auch religiös motivierte Bekleidung und das Tragen religiöser Symbole sind vom Schutz von Art. 15 BV erfasst. Das Tragen religiöser Kleidung oder von religiösen Symbolen betrifft aber nicht den unantastbaren Kernbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit (BGE 142 I 49 Erw. 6).

Das Bundesgericht leitet aus der Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie aus dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) in ständiger Rechtsprechung die Pflicht des Staates zur weltanschaulichen und religiösen Neutralität ab (u.a. BGE 123 I 296 Erw. 4b). Demnach hat der Staat grundsätzlich alle in einer pluralistischen Gesellschaft auftretenden religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen zu berücksichtigen, diese unparteiisch zu behandeln und bei religiösen Kontroversen nicht für die eine oder andere Religion Partei zu ergreifen. Im Urteil 2C_405/2022 vom 15. Januar 2025 («Kathi-Urteil») hat das Bundesgericht das Neutralitätsgebot in Bezug auf die öffentliche Schule konkretisiert und insbesondere festgehalten, die öffentliche Schule müsse neutral sein, um jedem Einzelnen zu ermöglichen, frei über Glaubensfragen zu befinden. Das Gebot der konfessionellen Neutralität garantiert gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung den Respekt der verschiedenen Überzeugungen und bewahrt die Schülerinnen und Schüler vor unerwünschten konfessionellen Beeinflussungen. Zudem dient das Gebot der konfessionellen Neutralität der Schule auch dem religiösen Frieden. Der Neutralitätsgrundsatz wird unter anderem mit dem zwingenden Charakter staatlichen Handelns begründet. Im Bereich der öffentlichen Schule ist das Zwangsmoment des Staates insofern aktiviert, als Art. 62 Abs. 2 BV den Grundschulunterricht für obligatorisch erklärt.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Welche Kleidungs- und Schmuckstücke gelten grundsätzlich als religiöse Symbole? Inwiefern ist die Definition dieser Symbole umstritten oder unklar?*

Die von Art. 15 Abs. 2 und 3 BV gewährleistete Religionsausübung schützt wie einleitend erwähnt u.a. die Beachtung religiöser Gebräuche und Gebote sowie andere Äusserungen des religiösen Lebens, soweit solche Verhaltensweisen Ausdruck der religiösen Überzeugung bilden. Die staatlichen Organe sind verpflichtet, bei der Überprüfung von Glaubensinhalten Zurückhaltung zu üben. Sie haben dabei von der Überzeugung auszugehen, welche die religiösen Normen für die Betroffenen haben. Entscheidend für die Annahme eines Eingriffs in den Schutzbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit ist, dass die angerufenen Verhaltensweisen einen unmittelbaren Ausdruck der religiösen Überzeugung bilden und dies glaubhaft dargelegt wird. Der Schutzbereich der Glaubens- und Gewissensfreiheit bestimmt sich somit im Kern nach subjektiven Gesichtspunkten (BGE 142 I 49 Erw. 5.2). Entsprechend kann nicht abschliessend beantwortet werden, was als religiöses Symbol oder religiös motivierte Kleidung zu gelten hat. Das Bundesgericht zählt in seiner Rechtsprechung in diesem Zusammenhang beispielhaft neben dem Kopftuch etwa die jüdische Kippa oder das Habit christlicher Ordensschwwestern und -brüder oder Symbole wie sichtbar getragene Kreuze auf (BGE 142 I 49 Erw. 3.5).

2. *Wie beurteilt die Regierung die Vereinbarkeit eines Verbots des Tragens von religiösen Symbolen für Lehrpersonen mit dem verfassungsmässigen Grundrecht auf Religionsfreiheit (Art. 15 BV) im Spannungsfeld der Bedürfnisse der Eltern, der Schüler bzw. Schülerinnen und der Lehrpersonen? Auf welchen Grundlagen fällt diese Beurteilung aus?*

Wie vorstehend festgehalten, umfasst die Religionsfreiheit grundsätzlich auch das Tragen religiöser Symbole und von religiös motivierter Bekleidung. Die Einschränkung von Grundrechten ist jedoch zulässig, wenn die Voraussetzungen nach Art. 36 BV erfüllt sind. Demnach bedarf die Einschränkung einer gesetzlichen Grundlage, sie muss durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Sodann ist der Kerngehalt des Grundrechts unantastbar.

Das Bundesgericht hat im Jahr 1997 ein Verbot des Tragens des Kopftuchs durch Lehrpersonen als zulässig beurteilt (BGE 123 I 296, bestätigt im Jahr 2021, BGE 148 I 160), wenn es auf einer formellgesetzlichen Grundlage beruht und im beschriebenen Sinn verhältnismässig ist. Das öffentliche Interesse liegt unter besonderer Berücksichtigung des Alters der Schülerinnen und Schüler gemäss Bundesgericht in der konfessionellen Neutralität der Schule und der Wahrung des Religionsfriedens. Es verwies dabei insbesondere darauf, dass Kinder im Primarschulalter besonders beeinflussbar seien, weshalb von den Lehrpersonen eine besondere Zurückhaltung beim Ausdruck ihres Glaubens gefordert sei. Das Bundesgericht hält weiter fest, ein Verbot des Tragens religiös motivierter Kleidung oder von religiösen Symbolen durch Lehrpersonen sei verhältnismässig, wenn es sich auf die Arbeitszeit beschränke.

Die Regierung hat in der Antragstellung zur Motion 42.25.16 «Klärung der Zulässigkeit religiöser Signale durch Kleidung und Accessoires bei Lehrpersonen an öffentlichen Schulen» bereits festgehalten, dass das Tragen religiös motivierter Kleidung oder religiöser Symbole in der Schulpraxis im Kanton St.Gallen kein grosses Thema ist. Hingegen zeigen Beispiele wie die Anstellung einer Lehrperson in Eschenbach im Sommer 2025, die das muslimische Kopftuch trägt, dass das Tragen von religiös motivierter Kleidung durch Lehrpersonen im Einzelfall mit einer hohen Emotionalität und grosser öffentlicher Wirkung einhergeht. Die obligatorische Volksschule ist ein Abbild der Gesellschaft und es besteht entsprechend bei

Schülerinnen und Schülern und ihren Eltern eine grosse Glaubensvielfalt. Lehrpersonen auf dieser Stufe sind gleichzeitig sehr starke Bezugspersonen für die Kinder und es ist je nach Situation viel Interaktion mit den Eltern erforderlich. Der durch die Lehrpersonen zu gewährleistenden religiösen Neutralität kommt im Kontext der Volksschule vor diesem Hintergrund eine besondere Bedeutung zu. Die Regierung erachtet es deshalb als zielführend, im Bereich der Volksschule eine einheitliche kantonale Regelung im Sinn eines Verbots des Tragens religiös motivierter Kleidung oder von religiösen Symbolen durch Lehrpersonen zu schaffen.

3. *Inwieweit wäre es angemessen, dass die Pädagogische Hochschule St.Gallen Lehrpersonen während ihrer Ausbildung und Praktika auf das Tragen religiöser Symbole sensibilisiert, obwohl diese in der Ausbildung erlaubt sind? Besteht hier ein Widerspruch zwischen Ausbildungspraxis und späteren Berufsanforderungen?*

Die Pädagogische Hochschule St.Gallen (PHSG) sensibilisiert bereits heute die Studierenden sowohl in der berufspraktischen als auch während der fachwissenschaftlichen Ausbildung hinsichtlich des Tragens religiöser Symbole.

In der berufspraktischen Ausbildung wird bereits zu Beginn des Studiums und später im Mentorat auf das Spannungsfeld aufmerksam gemacht, das sich durch das Tragen religiös motivierter Kleidung und Symbole in der Ausbildung und im Berufsfeld eröffnet. Die Beratungsstelle des Kompetenzzentrums für ethisches und interreligiöses Lernen in der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen (KIAL) an der PHSG berät und begleitet zudem Studierende mit stark sichtbarer Religiosität (durch Kopftuch, starkes Bekenntnis usw.). Zur Frage des Kopftuchs hat die PHSG ein Merkblatt erarbeitet, das den Studierenden zu Beginn des Studiums zur Kenntnis gebracht wird. Die Dozierenden, die Studierende im Praktikum begleiten, werden zu Beginn ihrer Tätigkeit im Umgang mit Studierenden geschult, die im Praktikum gut sichtbare religiöse Symbole tragen möchten. Die Dozierenden klären mit den betroffenen Studierenden in individuellen Gesprächen die möglichen Auswirkungen des Tragens von gut sichtbaren religiösen Symbolen im Praktikum. Die Studierenden werden vor dem ersten Praktikum darüber informiert, dass die Praktikumschule abschliessend darüber entscheidet, ob während eines Praktikums ein gut sichtbares religiöses Symbol (z.B. ein Kopftuch) getragen werden kann oder nicht.

Insgesamt besteht aus Sicht der Regierung kein Widerspruch zwischen Ausbildungspraxis und den späteren Berufsanforderungen. Im Studium werden angehende Lehrpersonen darauf vorbereitet, dass sie in der öffentlichen Volksschule zu religiöser Neutralität verpflichtet sind.

4. *Welche Vorgehensweise rät die Regierung Schulträgern, die eine Lehrperson, die aus Glaubensgründen ein religiöses Symbol sichtbar tragen möchte, aus fachlichen Gründen anstellen möchten? Welche Beispiele und möglichen Handlungsfelder gibt es?*

Derzeit besteht noch keine kantonalesgesetzliche Grundlage, die das Tragen von religiösen Symbolen oder religiös motivierter Kleidung explizit verbieten würde. Ob bereits die von der Rechtsprechung direkt aus der Bundesverfassung abgeleitete Pflicht zur religiösen Neutralität des Staates (siehe einleitende Bemerkungen) als Grundlage für ein entsprechendes Verbot ausreicht, ist in Lehre und Rechtsprechung nicht abschliessend geklärt.

Will ein Schulträger eine Lehrperson anstellen, die ein religiöses Symbol oder religiös motivierte Kleidung trägt, ist eine Thematisierung mit den Schülerinnen und Schülern, der Elternschaft und dem Schulteam ratsam. Dies vor dem Hintergrund, dass Fälle wie derjenige in Eschenbach im Sommer 2025 zeigen, dass das Thema starke Emotionen auslösen und

ein breites Publikumsinteresse generieren kann. Ohne entsprechende kommunikative Begleitung ist deshalb das Risiko gross, dass der Schulbetrieb und der Schulfrieden gestört werden.

5. *Wie rechtfertigt die Rechtslage in anderen öffentlichen Berufsfeldern die Einschränkung des Tragens religiöser Symbole und inwieweit ist diese Praxis mit dem Grundsatz der Religionsfreiheit vereinbar? Gibt es hier eine Doppelmoral oder eine inkonsistente Rechtsprechung?*

Die Verpflichtung zur religiösen Neutralität gilt grundsätzlich für alle Bereiche der staatlichen Tätigkeit und gleichermaßen für religiöse Symbole und religiös motivierte Bekleidung aller Religionsgemeinschaften. Die Verpflichtung zur religiösen Neutralität betrifft zudem nicht nur die Bekleidung, sondern alle religiösen Symbole. So hat das Bundesgericht beispielsweise entschieden, dass im Klassenzimmer einer Primarschule kein Kreuzifix angebracht werden darf (BGE 116 Ia 252). Auf der anderen Seite gilt das Neutralitätsgebot gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht absolut. Es hat nicht den Sinn, das religiöse oder weltanschauliche Moment aus der Staatstätigkeit völlig auszuschliessen. Die religiös-weltanschauliche staatliche Neutralität ist nicht erst dann gegeben, wenn eine strikte Trennung von Staat und Religion realisiert ist (laizistische Staatstradition), sondern auch, wenn ihr eine für verschiedene Weltanschauungen und Glaubensbekenntnisse gleichermaßen offene Haltung zugrunde liegt (staatliche Neutralität). Aus der Konkretisierung des Föderalismusprinzips in Art. 72 Abs. 1 BV, wonach die Regelung der Beziehungen zwischen der Kirche und dem Staat in die Zuständigkeit der Kantone fällt, ergibt sich, dass in der Schweiz in Bezug auf die Beziehungen zwischen dem Staat und den verschiedenen Religionsgemeinschaften unterschiedliche kantonale Systeme nebeneinander bestehen. Das Bundesgericht berücksichtigt bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit einer kantonalen oder kommunalen Norm in ständiger Rechtsprechung deshalb auch, ob ein Kanton laizistisch oder «nur» konfessionell neutral ist (Urteil 2C_405/2022 vom 15. Januar 2025 Erw. 6.4).

Eine Einschränkung der Religionsfreiheit in Bezug auf das Tragen religiöser Symbole und religiös motivierter Kleidung wäre auch für andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich möglich, sofern die Voraussetzungen für eine Einschränkung nach Art. 36 BV erfüllt sind. So hat z.B. der Kanton Genf in seinem Gesetz über die Laizität des Staates des Kantons Genf vom 26. April 2018 explizit geregelt, dass Gerichtspersonen, Mitglieder von kantonalen Exekutivbehörden und Beamte davon abzusehen haben, ihre Religionszugehörigkeit durch Verlautbarungen oder äusserliche Zeichen zur Schau zu stellen. Das Bundesgericht hat diese Bestimmung im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle vor dem Hintergrund der laizistischen Ausrichtung des Kantons Genf als zulässig beurteilt, allerdings mit dem Hinweis, dass eine exzessiv strikte Anwendung dieser Bestimmung im Einzelfall mit der Glaubens- und Gewissensfreiheit der betroffenen Personen nicht zu vereinbaren wäre (BGE 148 I 160 Erw. 7.10.3.3).

Anders als der Kanton Genf ist der Kanton St.Gallen nicht laizistisch geprägt, sondern er bekennt sich ausdrücklich zu christlich-humanistischen Grundsätzen (Art. 1 Abs. 2 der Kantonsverfassung [sGS 111.1]), was vom Bundesgericht erfahrungsgemäss entsprechend gewürdigt wird (BGE 142 I 49 Erw. 9.2). Überdies ist die Fragestellung in der Volksschule gegenüber anderen öffentlichen Bereichen insofern anders zu beurteilen, als die Schülerinnen und Schüler im Volksschulalter noch nicht religionsmündig sind (Art. 303 Abs. 3 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches [SR 210; abgekürzt ZGB]) und auch nach Einschätzung des Bundesgerichtes noch besonders beeinflussbar sind (BGE 123 I 296). Die obligatorische Volksschule ist ein Abbild der Gesellschaft und es besteht entsprechend bei Schülerinnen und Schülern und ihren Eltern eine grosse Glaubensvielfalt. Lehrpersonen

auf dieser Stufe sind gleichzeitig sehr starke Bezugspersonen für die Kinder und es ist je nach Situation viel Interaktion mit den Eltern erforderlich. Demgegenüber besteht in anderen Lebenssituationen nur punktuell ein Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung, weshalb der Einfluss von religiösen Symbolen als weit weniger stark zu beurteilen ist als in der öffentlichen Volksschule. Ebenfalls anders als für die Volksschule ist die Frage des Tragens von religiösen Symbolen von Lehrpersonen in Mittel- und Berufsfachschulen zu beurteilen. Die Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe II haben nach Art. 303 Abs. 3 ZGB die Religionsmündigkeit erreicht. Sie befinden sich nicht mehr in der obligatorischen Schulzeit und die oben beschriebenen Besonderheiten der Volksschule sind nicht gleichermassen gegeben, was mit dem Alter, der Entwicklung und der damit wachsenden Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Schülerinnen und Schüler zu tun hat.

Nach dem Gesagten ist es unsicher, ob das Bundesgericht in einer abstrakten Normenkontrolle ein Verbot des Tragens religiöser Symbole und religiös motivierter Kleidung für Verwaltungsangestellte über die Volksschule hinaus im Kanton St.Gallen als verfassungsmässig beurteilen würde. Die Regierung beurteilt eine entsprechende Regelung über die Volksschule hinaus als nicht verhältnismässig.