



Parlamentarischer Kommissionsdienst

Protokoll

Sitzung	vorberatende Kommission (40.17.03) «Bedeutung der Grundrechte und deren Einschränkung im Zusammenhang mit Schulbesuch, Bekleidungs Vorschriften und Vermummungsverbot» / (22.17.01) «XIX. Nachtrag zum Volksschulgesetz» / (22.17.02) «III. Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz»	Sandra Stefanovic Geschäftsführerin Staatskanzlei Regierungsgebäude 9001 St.Gallen T +41 58 229 04 91 sandra.stefanovic@sg.ch
Termin	Mittwoch, 5. Juli 2017 08.30 bis 17.00 Uhr (Richtzeit)	
Ort	St.Gallen, Regierungsgebäude, Klosterhof 3, Tafelzimmer 200	

St.Gallen, 23. August 2017

Kommissionspräsident

Linus Thalmann-Kirchberg

Teilnehmende

Kommissionsmitglieder

SVP	Bruno Dudli-Oberbüren, Transportversicherer
SVP	Mike Egger-Berneck, Technischer Kaufmann mit FA
SVP	Hedy Fürer-Rapperswil-Jona, Bäuerin
SVP	Linus Thalmann-Kirchberg, Gastrounternehmer, <i>Kommissionspräsident</i>
SVP	Markus Wüst-Oberriet, Unternehmer
CVP-GLP	Sandro Hess-Balgach, Schulleiter
CVP-GLP	Michael Hugentobler-St.Gallen, Unternehmer
CVP-GLP	Sonja Lüthi-St.Gallen, Leiterin Neue Energien
CVP-GLP	Boris Tschirky-Gaiserwald, Gemeindepräsident
SP-GRÜ	Laura Bucher-St.Margrethen, Juristin
SP-GRÜ	Thomas Schwager-St.Gallen, Regionalverantwortlicher Carsharing
SP-GRÜ	Joe Walser-Sargans, Reallehrer
FDP	Katrin Frick-Buchs, Betriebswirtschafterin
FDP	Jens Jäger-Vilters-Wangs, Primarlehrer
FDP	Isabel Schorer-St.Gallen, Leiterin Standortförderung

Von Seiten des zuständigen Departementes

- Regierungsrat Klöti, Vorsteher Departement des Innern
- Davide Scruzzi, Generalsekretär, Departement des Innern
- Claudia Nef, Abteilungsleiterin Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung, Departement des Innern (für Traktanden 1 bis 4.1)

Von Seiten des Bildungsdepartementes

- Regierungsrat Stefan Kölliker, Vorsteher Bildungsdepartement (nur für Traktandum 4.2)
- Franziska Gschwend, Leiterin Dienst für Recht und Personal, Bildungsdepartement

Von Seiten des Sicherheits- und Justizdepartementes

- Regierungspräsident Fredy Fässler, Vorsteher Sicherheits- und Justizdepartement (nur für Traktandum 4.3)
- Brigitte Grob, Juristische Mitarbeiterin, Rechtsdienst, Sicherheits- und Justizdepartement

Geschäftsführung / Protokoll

- Sandra Stefanovic, Geschäftsführerin, Parlamentsdienste
- Matthias Renn, Stv. Geschäftsführer, Parlamentsdienste

Bemerkung

Die Sitzungsunterlagen (Einladung, Protokoll, Beilagen) sind im geschützten Bereich des Ratsinformationssystems (Extranet)¹ zu finden.

Inhaltsverzeichnis

1	Begrüssung und Information	3
2	Bedeutung der Grundrechte und deren Einschränkung im Zusammenhang mit Schulbesuch, Bekleidungsvorschriften und Vermummungsverbot (40.17.03)	4
2.1	Einführung und Vorstellung der Vorlage	4
2.2	Inhalt gemäss Botschaft	6
2.3	Fragen	7
2.4	Allgemeine Diskussion	9
2.5	Spezialdiskussion	12
2.5.1	Beratung Bericht	12
2.5.2	Aufträge	17
2.5.3	Rückkommen	17
2.6	Gesamtabstimmung	17
3	XIX. Nachtrag zum Volksschulgesetz (22.17.01)	18
3.1	Inhalt gemäss Botschaft	18
3.2	Allgemeine Diskussion	21
3.3	Spezialdiskussion	23
3.3.1	Beratung Botschaft	23
3.3.2	Beratung Entwurf	31
3.3.3	Aufträge	40

¹ <https://www.ratsinfo.sg.ch/home/login.html>

3.3.4	Rückkommen	43
3.4	Gesamtabstimmung	44
4	III. Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz (22.17.02)	45
4.1	Inhalt gemäss Botschaft	45
4.2	Fragen	48
4.4	Allgemeine Diskussion	51
4.5	Spezialdiskussion	55
4.5.1	Beratung Botschaft	55
4.5.2	Beratung Entwurf	56
4.5.3	Aufträge	61
4.5.4	Rückkommen	62
4.6	Gesamtabstimmung	62
5	Abschluss der Sitzung	63
5.1	Bestimmung des Berichterstatters	63
5.2	Medienorientierung	63
5.3	Verschiedenes	63

1 Begrüssung und Information

Thalmann-Kirchberg, Präsident der vorberatenden Kommission, begrüsst die Mitglieder der vorberatenden Kommission und folgende Personen:

- Regierungsrat Klöti, Vorsteher Departement des Innern
- Davide Scruzzi, Generalsekretär, Departement des Innern
- Claudia Nef, Abteilungsleiterin Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung, Departement des Innern
- Franziska Gschwend, Leiterin Dienst für Recht und Personal, Bildungsdepartement
- Brigitte Grob, Juristische Mitarbeiterin, Rechtsdienst, Sicherheits- und Justizdepartement
- Sandra Stefanovic, Geschäftsführerin, Parlamentsdienste
- Matthias Renn, Stv. Geschäftsführer, Parlamentsdienste

Seit der Kommissionsbestellung in der Junisession nahm der Kantonsratspräsident folgende Ersatzwahlen in die vorberatende Kommission vor: Egger-Berneck anstelle von Schmid-Grabs. Ich stelle fest, dass die vorberatende Kommission beratungsfähig ist.

Wir behandeln Bericht sowie Botschaft und Entwurf der Regierung «Bedeutung der Grundrechte und deren Einschränkung im Zusammenhang mit Schulbesuch, Bekleidungs Vorschriften und Vermummungsverbot / XIX. Nachtrag zum Volksschulgesetz / III. Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz» vom 21. März 2017. Der vorberatenden Kommission wurden zusätzliche Unterlagen verteilt bzw. zugestellt:

- Zusammenfassung der Vernehmlassungsantworten;
- E-Mail vom 29. Juni 2017 betreffend Anfrage von Joe Walser an das BLD;
- Kreisschreiben zu Bekleidungsvorschriften in der Volksschule.

Ich weise darauf hin, dass die Beratung elektronisch aufgezeichnet wird, was der Geschäftsführung die Fertigstellung des Protokolls erleichtert. Die Geschäftsführung dankt für die Abgabe der Manuskripte insbesondere zur allgemeinen Diskussion. Für das Protokoll gilt das gesprochene Wort. Eine weitere Information: Sowohl die Kommissionsberatungen nach Art. 59 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) als auch das Kommissionsprotokoll nach Art. 67 GeschKR sind vertraulich. Erst mit der Rechtsgültigkeit rechtsetzender Erlasse entfällt die Vertraulichkeit. Es ist vorgesehen, dass der Kantonsrat den Bericht 40.17.03 «Bedeutung der Grundrechte und deren Einschränkung im Zusammenhang mit Schulbesuch, Bekleidungsvorschriften und Vermummungsverbot» vom 21. März 2017 in der Septembersession zur Kenntnis nimmt, jedoch keine Gesamtabstimmung durchführt. Diese wird auf die Novembersession verschoben, damit sie im Rahmen der zweiten Lesung der beiden Gesetzesvorlagen 22.17.01 «XIX. Nachtrag zum Volksschulgesetz» und 22.17.02 «III. Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz» vom 21. März 2017 erfolgen kann.

Zu Beginn wird die vorberatende Kommission eine Einführung in die Vorlage erhalten, danach führt sie eine allgemeine Diskussion anstelle einer Eintretensdiskussion über die Vorlage mit einleitenden Bemerkungen des zuständigen Regierungsrates. Anschliessend führt die vorberatende Kommission die Spezialdiskussion sowie die Gesamtabstimmung durch.

Der Kommissionspräsident schliesst die Einführung mit einigen administrativen Hinweisen.

2 Bedeutung der Grundrechte und deren Einschränkung im Zusammenhang mit Schulbesuch, Bekleidungsvorschriften und Vermummungsverbot (40.17.03)

2.1 Einführung und Vorstellung der Vorlage

Davide Cruzzi: Präsentation DI (Folien 1–7)

Der Vorlage liegen mehrere in den Jahren 2013 und 2014 eingereichte Motionen zugrunde. Drei Motionen resultierten v.a. auch vor dem Hintergrund eines bekannten Falles in St.Margrethen, in dem es um einen Konflikt um das Tragen eines Kopftuches in der Schule ging. Eine weitere Motion befasste sich auch mit dem Vermummungsverbot. Beide Bereiche betreffen die individuellen Grundrechte und die Abwägung zwischen mehreren Grundrechten. Aufgrund dieses inhaltlichen Bezugs peilte die Regierung eine Koppelung der Motionen an. Des Weiteren hiess der Kantonsrat auf Antrag der Regierung drei Motionen mit geändertem Wortlaut gut, so dass die Einschränkung der Grundrechte und das Erfordernis der Verhältnismässigkeit in den Gesetzesauftrag miteinzubeziehen waren. Die Regierung wies auf die zeitliche Abhängigkeit zum damals noch hängigen bundesgerichtlichen Verfahren zum Kopftuchstreit St.Margrethen hin, dessen Abschluss es noch abzuwarten galt, um eine Kongruenz zwischen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der Vorlage zu garantieren. Die Regierung legte bei der Projektorganisation den Einbezug des Departementes des Innern, des Bildungsdepartementes und des Sicherheits- und Justizdepartementes fest. Dem Departement des Innern wurde aufgrund der Zuständigkeit im Bereich der

Integration die Federführung des Geschäftes zuteil. Dies ist insofern naheliegend, betreffen die Vorstösse doch Fragen der gesellschaftlichen Integration.

Was genau Grundrechte sind haben Regina Kiener und Walter Kälin in ihrem Standardwerk «Grundrechte» definiert: «Grundrechte sind von der Verfassung (oder als Menschenrechte vom Völkerrecht) garantierte Rechtsansprüche Privater gegen den Staat, die dem Schutz grundlegender Aspekte der menschlichen Person und ihrer Würde dienen.»² Das bedeutet zum einen den Schutz von menschlichen Grundbedürfnissen, den Respekt vor Individualität, Meinungsfreiheit und auch den Schutz der Grundrechte Dritter. Mit der Diskussion über Grundrechte befinden wir uns in einem zentralen juristischen Arbeitsfeld, deren philosophische und historische Dimensionen es aber ebenfalls zu beachten gilt. Die Universalität der Grundrechte ist historisch geprägt vom liberalen Staatsverständnis und erfuhr nach dem zweiten Weltkrieg eine Internationalisierung der Grundrechtsdebatte.

Grundrechte sind historisch gewachsen und orientieren sich an den Grundwerten der abendländischen Welt. Die Grundrechte sind sowohl in der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) als auch in der Kantonsverfassung (SGS 111.1; abgekürzt KV) festgehalten. Was häufig in der politischen Debatte untergeht, ist die Tatsache, dass die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit ebenfalls zu den Grundrechten zählen. Die Grundrechte sind beispielsweise auch von den Sozialzielen in der Verfassung zu unterscheiden, die nur programmatischen Charakter haben. Im Weiteren wichtig: Die Bundesverfassung hält auch die Voraussetzungen für die Einschränkung von Grundrechten fest. Namentlich sind dafür eine gesetzliche Grundlage, ein öffentliches Interesse oder der Schutz Dritter, die Verhältnismässigkeit des Grundrechtseingriffs und der Schutz des Kerngehalts des Grundrechts nötig.

Zentral in der heutigen Debatte ist die Bedeutung, die der Einzelne einem religiösen Zeichen beimisst. Ob etwas Ausdruck der religiösen Überzeugung ist, leitet sich schon dadurch ab, «dass ein Gläubiger oder eine betroffene Religionsgemeinschaft eine Verhaltensweise als religiös begründet ansieht und diese Beurteilung glaubhaft vermittelt.»³ Wir müssen nicht beurteilen, inwieweit eine Burka zum Islam gehört oder nicht, sondern nur den glaubhaften religiösen Bezug feststellen.

Claudia Nef: Präsentation DI (Folien 8–11)

Ich werde Ihnen kurz die Arten der Verschleierung im Islam aufzeigen und Ihnen einige allgemeine Eckwerte zur Verschleierung in der Schweiz sowie zum Thema Integration von muslimischen Frauen im Kanton St.Gallen geben. Im Islam wie auch in anderen Religionen ist die Art der Verschleierung respektive auch die Art der «Nichtverschleierung» geprägt von der jeweiligen Auslegung des Korans und der Sunna, d.h. der überlieferten Tradition. Das Tragen eines Kopftuches oder eines Gesichtsschleiers ist Ausdruck der Interpretation des Islams der jeweiligen Trägerin (vgl. Folien 8 und 9).

Der Kanton St.Gallen liegt mit rund 7,2 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung, die dem islamischen Glauben angehören, leicht über dem Schweizer Durchschnitt. Genaue Zahlen dazu wie

² Regina Kiener/ Walter Kälin: Grundrechte, 2. Auflage, Bern 2013, S. 10.

³ Yvo Hangartner: Religionsfreiheit. Ein Überblick aus Anlass des neuen Art. 72 Abs. 3 BV (Verbot des Baus von Minaretten); in: AJP 2010, S. 441 ff., S. 448; Häfelin / Haller / Keller, a.a.O., Rz. 410; vgl. Bericht sowie Botschaft, S. 11.

viele Frauen ein Kopftuch tragen, existieren nicht, weil dies statistisch nicht erfasst wird. Das- selbe gilt für das Tragen eines Gesichtsschleiers. Burka- oder Nikabträgerinnen sind in der Schweiz sehr selten anzutreffen. Meist handelt es sich dabei um Touristinnen aus dem mittleren Osten.

Die Regierung bekennt sich in ihrer Schwerpunktplanung zur gesellschaftlichen Vielfalt und In- tegration. Ziel der Integration ist es, die im Kanton rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländer am hiesigen Leben zu beteiligen. Wenn es darum geht, muslimische Frauen besser zu integrieren, so kennt der Kanton St.Gallen etliche Massnahmen wie Sprachförderung, soziale In- tegration oder interreligiösen Dialog, die im Kantonalen Integrationsprogramm festgehalten sind.

2.2 Inhalt gemäss Botschaft

Regierungsrat Klöti: Wir behandeln heute ein anspruchsvolles Thema. Anstoss für diese Debatte ist der Umstand, dass in der öffentlichen Diskussion Unklarheit darüber herrscht, inwieweit ge- wisse Grundrechte eingeschränkt werden können und inwieweit deren Ausübung unseren gesell- schaftlichen Frieden stören. Wichtig ist jedoch, dass auch weiterhin ein friedliches Zusammenle- ben möglich sein soll. Deshalb ist die Klärung grundsätzlicher Fragen angezeigt. Sie diskutieren heute über zwei Gesetzesvorlagen, die der Kantonsrat in Auftrag gegeben hat.

Im Bildungsbereich zielt die Regierung mit einem Nachtrag zum Volksschulgesetz im Wesentli- chen auf die Kleidungs Vorschriften, aber auch auf das Absenzenwesen und den allgemeinen Schulfrieden. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung werden die Schülerinnen und Schüler neu unmissverständlich verpflichtet, korrekt bekleidet zum Unterricht zu erscheinen. Auch die El- tern sind in der Pflicht und müssen diese Rahmenbedingungen kennen sowie respektieren. «Kor- rekte Kleidung» ist zwar interpretationsbedürftig, aber das Gesetz sagt auch, dass Kleider, die den Unterricht stören oder den Schulfrieden gefährden, nicht korrekt sind. Der Erziehungsrat er- lässt Ausführungsbestimmungen zur Bekleidung in der Volksschule. Darüber hinaus können die Schulträger ergänzende Bestimmungen erlassen und diese Kompetenz sollte ihnen auch zuge- standen werden.

Zulässig sind im Schulbereich Vorschriften, die im Zusammenhang mit der Konzentration auf den Unterricht oder der allgemeinen Ordnung stehen, beispielsweise Verbote von saloppen oder auf- reizenden Kleidungsstücken. In diesem Bereich steht es nun dem Erziehungsrat zu, Ausfüh- rungsbestimmungen zu erlassen, damit nicht in jeder Gemeinde etwas anderes gilt. Gemäss Bundesgericht sind aber Verbote von Kleidungsstücken mit religiöser Konnotation nicht zulässig – konkret auch des muslimischen Kopftuchs –, solange die Umstände, unter denen sie getragen werden, den Schulunterricht nicht stören bzw. den Schulfrieden nicht gefährden. Anders ist die Ausgangslage im öffentlichen Raum. Als pragmatischen Kompromiss legt die Regierung hier ein eingeschränktes Gesichtsverhüllungsverbot vor, das für den direkten persönlichen Kontakt mit Behörden und Amtsstellen gilt. Es kommt erst zur Anwendung, wenn sich eine Person trotz Auf- forderung weigert, ihr Gesicht offen zu zeigen – etwa, wenn es nötig ist, von Angesicht zu Ange- sicht sprechen zu können.

Ich gebe zu, zum Thema Verhüllung im öffentlichen Raum gibt es unter den Juristen in Europa gegenteilige Haltungen darüber, was grundrechtskonform ist und was nicht. Wir stützen uns aber in unserer Argumentation stark auf die bisherige Schweizer Rechtsprechung und auf die Situation

in der Schweiz und im Kanton St.Gallen. Unser Gestaltungsspielraum ist in diesen Bereichen nicht sehr gross, weil Grundrechte tangiert sind. Gerade die juristisch sorgfältige Abwägung auf der Basis unserer abendländisch-westlich geprägten Grundrechtstradition sorgt dafür, dass wir einen korrekten Ausgleich finden zwischen religiös-kultureller Autonomie, Rechtsgleichheit und Integration. Der Anspruch auf Integration besteht dabei auf beiden Seiten. Aber es geht hier nicht nur um eine abstrakte Diskussion. Integrationspolitik muss auch pragmatisch sein und die Idee vom Zusammenleben tragen.

Die ursprüngliche Stossrichtung eines Teils der hier zugrunde liegenden Motionen zielt aber eher auf erzwungene Assimilation statt auf Integration. Dabei sind aber auch ganz praktische Argumente zu beachten. Es ist sicher nicht sinnvoll, wenn Mädchen islamischen Glaubens am Schluss aus den öffentlichen Schulen verdrängt werden und sich neue Privatschulen bilden. Es ist überhaupt nicht sinnvoll, wenn auch die wenigen Burkaträgerinnen, die es gibt, in ihren Häusern bleiben und gar nicht mehr am öffentlichen Leben teilnehmen würden. Die Burka ist in der Schweiz wirklich ein Randphänomen, von der keine negative Breitenwirkung ausgeht. Wozu ein Gesetz, wenn es am Schluss nur eine Handvoll Touristinnen betrifft? Es ist wichtig, eine reale Gefahr von einem Unbehagen zu unterscheiden. Die Regierung hat Verständnis für dieses Unbehagen. Aber wegen eines Unbehagens ritzen wir nicht die Grundrechte und strapazieren das Strafrecht nicht mit unnötigen Bestimmungen. Wenn Zwang ausgeübt würde, dann kennt die Justiz sowohl bei erwachsenen Frauen wie auch bei Jugendlichen andere Mittel, um die Einzelnen zu schützen. Wenn wir grundsätzlich zur Integration muslimischer Frauen beitragen wollen, dann existieren bereits andere bewährte Massnahmen wie zum Beispiel Sprachschulen, Frauentreffs, Familienzentren, Begegnungsanlässe – bis hin zum interreligiösen Dialog. Die Gemeinden sind nicht untätig, weil auf ihrer Ebene auch allfällige Konflikte bewältigt werden müssen.

Das Thema ist medial und emotional aufgeheizt und umso mehr hoffe ich auf eine rationale Debatte. Gerade in politisch heiklen Themen geben die Grundrechte aufgrund ihrer langen philosophischen und juristischen Tradition, die sie in unserem Land wie auch weltweit haben, Halt. Ich wünsche Ihnen eine gute Beratung der Vorlage und beantrage Kenntnisnahme des Berichts sowie auch der Gesetzesvorschläge.

2.3 Fragen

Egger-Berneck: Gemäss Claudia Nefs Ausführungen liegt der Kanton St.Gallen leicht über dem Schweizer Durchschnitt in Bezug auf den Anteil der ständigen Wohnbevölkerung, die dem islamischen Glauben angehört. Wie hat sich die Zunahme in den letzten zehn Jahren entwickelt?

Claudia Nef: Soweit entsprechende Zahlen vorliegen, kann ich sie Ihnen mit dem Protokoll nachreichen (vgl. Beilage 6).

Kommissionspräsident: Im Entwurf der Regierung ist vorgesehen, dass im Umgang mit Amtsstellen und Behörden ein eingeschränktes Gesichtsverhüllungsverbot gelten soll. Regierungsrat Klöti erwähnte dabei auch die Schule.

Regierungsrat Klöti: Ja, das sind auch Behörden. Der Schulrat erlässt beispielsweise ein Reglement, worauf sich die Schulleitung oder die Lehrerschaft abstützen können.

Franziska Gschwend: Wenn eine Lehrperson ein Elterngespräch führt, dann vertritt sie natürlich die entsprechende Gemeinde.

Walser-Sargans: Ab welchem Alter tragen muslimische Frauen eine Burka? Oder ist dies an die Heirat gekoppelt? Sind in konservativen Ländern wie Saudi-Arabien nur verheiratete Frauen in Burka oder Nikab anzutreffen? Wäre es möglich, dass ein Mädchen in der Sekundarstufe mit einer Vollverschleierung erscheint?

Claudia Nef: Das ist unterschiedlich. Das Kopftuch tragen viele muslimische Frauen ab der Geschlechtsreife, d.h. ab der ersten Menstruation. Daher ist es durchaus möglich, dass ein Mädchen auf Sekundarstufe beginnt, einen Schleier zu tragen. Viele handhaben es so, dass sie den Gesichtsschleier erst mit der Heirat tragen. Das hängt natürlich auch vom jeweiligen Herkunftsland ab. In Saudi-Arabien tragen auch nicht verheiratete Frauen Burka oder Nikab.

Regierungsrat Klöti: Das wird schon innerhalb von Familien unterschiedlich gehandhabt. Die einen tragen Kopftuch, die anderen nicht. Das ist ihnen freigestellt. Es gibt durchaus liberale Einstellungen in gewissen Ländern. Natürlich ist das nicht überall der Fall. Wir müssen heute nicht die Vorgaben anderer Länder übernehmen.

Schwager-St.Gallen: Egger-Berneck hat sich über die 7,2 Prozent Musliminnen und Muslime im Kanton St.Gallen erkundigt. Sind Aussagen über die Zusammensetzung möglich, also zur liberalen oder zur konservativen Einstellung oder zu den Herkunftsländern?

Claudia Nef: Das ist kaum möglich, weil eine Einstellung schwer zu greifen ist. Auch innerhalb der Herkunftsländer bestehen grosse Unterschiede. Ich kann dem Protokoll Zahlen zur Herkunft der muslimischen Bevölkerung in der Schweiz beilegen (vgl. Beilage 6).

Davide Scruzzi: Ein gewisser Indikator könnte die Quote zum Gang in den Gottesdienst in den verschiedenen Religionen sein. Diese ist im Islam vergleichbar mit derjenigen unserer Landeskirchen – also relativ tief. Das deutet für mich auf eine breite Bevölkerungsschicht, die ein relativ distanziertes Verhältnis zur Religion hegt.

Claudia Nef: Es gibt natürlich auch liberale Muslime, die oft den Gottesdienst besuchen. Der Gang zum Gottesdienst ist nicht mit einer konservativen Auslegung des Korans gleichzusetzen.

Wüst-Oberriet: Sie haben zuvor Ausführungen zur Integration muslimischer Frauen gemacht (vgl. Folie 11). Existieren Zahlen zum Punkt «Qualifizierung mit Ziel der nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt», die Aussagen liefern, wie viele Frauen nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden können, weil sie beispielsweise weder lesen noch schreiben können?

Claudia Nef: Wir haben Zahlen über den Besuch von Alphabetisierungskursen. Diese sind aber nicht rein auf muslimische Frauen bezogen, sondern allgemein. Wir fragen die Religion bei der Kursbuchung nicht ab. Aussagen sind nur zur zugezogenen Bevölkerung im Allgemeinen möglich. Wir können Ihnen das gerne dem Protokoll beilegen (vgl. Beilage 6).

Egger-Berneck: Wie werden die betreffenden Personen auf dieses Angebot aufmerksam gemacht? Ist der Besuch freiwillig?

Claudia Nef: Dabei ist zu unterscheiden, wie eine Person in die Schweiz eingereist ist. Wenn sie in der Schweiz Asyl beantragt, meldet sie sich beim Sozialamt der betreffenden Gemeinde an. Entweder weist sie diese direkt einem Deutschkurs zu oder leitet sie an die regionale Potentialabklärungs- und Arbeitsintegrationsstelle (abgekürzt REPAS) weiter. Dort wird anhand ihres Potentials ein Integrationsplan erstellt, der beispielsweise einen Sprachkurs oder eine Berufsbildung vorsieht. Seit der Revision des Sozialhilfegesetzes⁴ hat die Gemeinde die Möglichkeit die Sozialhilfe zu kürzen, wenn die Kurse nicht besucht werden.

Personen, die mit einem Arbeitsvisum einreisen, haben die Möglichkeit entsprechende Deutschkurse zu besuchen, aber der Besuch liegt in ihrer Eigenverantwortung. Einkommensabhängig werden diese Personen mit maximal fünf Franken pro Lektion finanziell vom Kanton unterstützt.

Mit einem Teil der Personen aus Drittstaaten schliesst das Migrationsamt eine Integrationsvereinbarung ab, die Deutschkursbesuche vorsehen. Diese Vereinbarung ist verbindlich und der Aufenthaltsstatus kann bei Nichteinhaltung wieder entzogen werden.

Regierungsrat Klöti: Der Präsident der Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (abgekürzt VSGP) sitzt ebenfalls in dieser vorbereitenden Kommission. Die VSGP bietet die entsprechenden Kurse vor Ort an. Der Kanton koordiniert, initiiert und finanziert sie teilweise.

2.4 Allgemeine Diskussion

Die Kommission führt eine allgemeine Diskussion über die Vorlage anstelle einer Eintretensdiskussion. Anschliessend führt sie die Spezialdiskussion.

Bucher-St.Margrethen (im Namen der SP-GRÜ-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten. Die heute zu beratende Vorlage ist Ausfluss verschiedener Motionen, welche die SP-GRÜ-Fraktion, in deren Namen ich spreche, allesamt abgelehnt hat. Wir waren und sind der Meinung, dass es im Bereich der Bekleidungsvorschriften keinen zusätzlichen Regelungsbedarf gibt, weil die wesentlichen Grundpfeiler bereits durch Verfassung und Gesetze auf Kantons- und Bundesebene sowie durch die Rechtsprechung abgesteckt sind. Wir wollen keine Gesetze schaffen, die niemand braucht. Trotzdem verschliessen wir uns der heutigen Diskussion nicht und sehen und anerkennen auch, dass in der Bevölkerung und bei den Direktbetroffenen durchaus gewisse Erwartungen bestehen. Vor diesem Hintergrund anerkennen wir die Bemühungen der Regierung, in den sich stellenden Fragen Kompromisse vorzuschlagen, die eine Mehrheit finden können.

Die Idee der Regierung, dass man sich zum Themenkomplex zuerst grundsätzliche Überlegungen machen sollte, bevor man sofort eine Gesetzesvorlage vorschlägt, begrüssen wir. Wir danken der Regierung und der Verwaltung deshalb insbesondere auch für die im vorliegenden Bericht sorgfältig zusammengetragenen theoretischen Grundlagen zu den Grundrechten und ihren Einschränkungsvoraussetzungen. Was uns jedoch im Bericht fehlt, ist die Position der Regierung zu den diskutierten Grundrechten. Der Bericht hätte genau dies zum Ziel gehabt und in der Stellungnahme bzw. dem Gutachten von Prof. Kälin sind auch einige sehr gute Vorschläge zu ent-

⁴ IV. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz (22.16.02).

nehmen. Die nur rein theoretische Aufzählung der Rechtsgrundlagen und der Doktrin ohne politische Stellungnahme zu einzelnen Aspekten oder einer klaren Haltung der Regierung dazu bringt aus unserer Sicht keinen Mehrwert.

Zu den einzelnen Gesetzesänderungen werden wir uns in der Spezialdiskussion äussern. Ich kann jedoch vorwegnehmen, dass sich unsere Delegation mehrheitlich an die von der Regierung vorgeschlagenen Kompromiss-Formulierungen und Gesetzesänderungen anschliessen kann. Weitergehende Einschränkungen, die Ausdehnung von Bekleidungsvorschriften oder ein allgemeines Vermummungsverbot lehnen wir klar ab.

Ich möchte jedoch vor falschen Hoffnungen warnen. Die vorgeschlagenen rechtlichen Grundlagen bzw. neuen Gesetzesartikel lösen die Konflikte und Probleme, welche Auslöser für verschiedenen Motionen waren, nicht. Das werden wir allein schon heute merken, wenn wir eine Diskussion über die Grundrechte und Grundwerte des Zusammenlebens in unserem Kanton führen. Wir werden dann schon die unterschiedlichen Haltungen und Wertvorstellungen innerhalb der vorberatenden Kommission sehen. Auch wenn wir heute dem Kantonsrat nach bestem Wissen und Gewissen neue Gesetzesbestimmungen vorschlagen, lösen wir diese Konflikte nicht. Nach wie vor wird es an den umsetzenden Behörden in der Schule, in der Verwaltung und im Alltag bzw. allen beteiligten Parteien liegen, in den konkreten Situationen mit Augenmass zu handeln, die Vorschriften umzusetzen und auch pragmatische Lösungen zu finden. Dabei werden alle Beteiligten immer den konkreten Einzelfall und die besonderen Umstände im Blick haben. Solche individuellen Lösungen und Fälle lassen sich nicht in einem allgemeingültigen Gesetz oder einem Gesetzesartikel festhalten.

Lassen sie mich zum Schluss aus der Stellungnahme des Gutachtens von Prof. Kälin zitieren: «Kulturelle Vielfalt ist ein wesentliches Element jeder freiheitlichen Ordnung und deshalb zu achten und zu schützen: Der Staat, welcher sich an den Grundrechten seiner Verfassung orientieren will, darf nicht das Recht beanspruchen, für alle Menschen inhaltlich festzulegen, was die richtige Lebensführung ist, [...] »⁵. Mit anderen Worten: Es ist unsere Verfassungsordnung, welche rechtlich kulturelle Pluralität ermöglicht und auch schützt, wenn die Mehrheit sie nicht als bereichernde Vielfalt, sondern als Belastung empfindet. Daran sollen und wollen wir festhalten und daran wollen wir uns orientieren.

Schorer-St.Gallen (im Namen der FDP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten. Wir können uns heute mit einer guten und sorgfältig erarbeiteten Vorlage befassen. Das verdient angesichts der Emotionen, die teilweise Ursprung der behandelten Vorstösse waren, besondere Anerkennung. Speziell zu würdigen ist, dass diese Vorlage nicht an den Einzelfällen aufgehängt wird, sondern auf eine grundsätzliche Art und Weise sorgfältig die grundrechtlichen und gesellschaftlichen Aspekte beleuchtet. Dies ermöglicht es uns, die Gesamtzusammenhänge zu erfassen und sachlich abzuwägen, ob überhaupt und wenn ja, welche neuen gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden sollen.

⁵ Prof. Dr. Walter Kälin: Grundrechte und kantonale Gesetzgebungsspielräume im Bereich religiöser und kultureller Spannungsfelder, Stellungnahme zuhanden der Regierung des Kantons St.Gallen vom 19. September 2014, S. 14.

Wir finden es sehr gut, dass sich die Vorlage ausführlich mit unseren Grund- und Freiheitsrechten aus der Bundesverfassung und der Kantonsverfassung auseinandersetzt. Diese Grundrechte bilden die Überzeugung für die gemeinsame Gesellschaftsordnung und definieren unsere Gesellschaftsstruktur. Sie stellen vor allem die Ausgestaltung der Grenzen unserer individuellen Freiheit und unserer liberalen Gesellschaftsordnung dar.

Grundrechtseinschränkungen müssen deshalb wohl überlegt sein. Einerseits bedarf es exakter Voraussetzungen rechtlicher Natur, andererseits wäre es auch falsch, sie nicht gegen Übergriffe zu schützen. Die Vorlagen verteidigen unsere liberale Gesellschaftsstruktur nicht punktuell und nicht mit detaillierten Geboten und Verboten. Vielmehr sehen sie Ergänzungen im Gesetz vor, die es den Betroffenen ermöglichen, zu erkennen, wo die Grenzen der eigenen individuellen Freiheit gesellschaftlich anerkannt sind und wo diese im Sinn des öffentlichen Interesses den Freiheitsbegriff tangiert. Wenn wir uns anschliessend mit Vorschriften im Volksschulgesetz, welche Freiheitsrechte einschränken, und mit neuen gesetzlichen Vorschriften im Übertretungsstrafgesetz auseinander setzen, müssen wir uns bewusst sein, dass Bestimmungen zum Schutz unserer liberalen Gesellschaftsordnung immer zwangsläufig auch eine Einschränkung unserer eigenen individuellen Freiheiten beinhalten. Das ist abzuwägen. Insgesamt sind wir der Auffassung, dass es der Regierung gelungen ist, dieser Herausforderung mit Augenmass zu begegnen.

Tschirky-Gaiserwald (im Namen der CVP-GLP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten. Die CVP-GLP-Delegation dankt der Regierung für die umfassende Auslegeordnung zur Bedeutung der Grundrechte und deren Einschränkung in den verschiedenen Zusammenhängen. Der rechtstheoretische Überblick gibt eine gute Gesamtschau über die Grundrechte und die Voraussetzungen für deren Einschränkung. Sie zeigt aber auch auf, dass ein Dissens zwischen dem geltenden Recht auf Kantons- und Bundesebene besteht. Es hat sich in den letzten Jahren abgezeichnet, dass die Gerichte sich mit der Auslegung relativ schwer tun. Vor diesem Hintergrund muss man kein Prophet sein, um zu erkennen, dass diese Thematik mit der heutigen Diskussion nicht abgeschlossen sein wird, sondern auch weiter für Gesprächsstoff sorgen wird.

Die CVP-GLP-Delegation begrüsst, dass in der Botschaft nebst den Grundrechten die anderen Themenkomplexe, wie Bekleidungs Vorschriften in der Schule sowie die Ausdehnung des geltenden Vermummungsverbots auf ein Gesichtsverhüllungsverbot, im Detail erörtert werden. Die Regierung hat in der Botschaft die Anliegen der vier Motionen aufgenommen und umfassend abgehandelt. Ebenso geben die Ausführungen zumindest ansatzweise eine Antwort auf die weiteren Vorstösse zu diesen Themen. Die CVP-GLP-Delegation ist für Eintreten auf die Vorlagen, wobei sich aus unserer Sicht die Regierung hier deutlicher hätte ausdrücken und eine klare Strategie zur Beratung hätte vorlegen können.

Egger-Berneck (im Namen der SVP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten. Wir danken der Regierung für die ausführliche Ausarbeitung dieser Botschaft. Die SVP-Fraktion hat massgeblich dazu beigetragen, dass wir heute über diese Vorlagen diskutieren dürfen. Es handelt sich um eine wichtige Grundsatzdiskussion, die wir führen müssen, wenn wir auf die gesellschaftspolitischen Forderungen schauen. Wir haben entsprechende Motionen zu den Bekleidungs Vorschriften in der Volksschule und zum Vermummungsverbot sowie diverse Einfache Anfragen zu diesem Thema eingereicht. Wir haben leider auch festgestellt, dass sich die Regierung mit der Erarbeitung der Botschaft sehr lange Zeit liess. Uns ist aber auch bewusst, dass dies natürlich auch mit dem Bundesgerichtsentscheid zum Kopftuchstreit von St. Margrethen in Zusammenhang steht.

Botschaft und Entwurf der Regierung liefern unserer Meinung nach nur eine Minimalvariante für mögliche Änderungen im Volksschulgesetz und eine unbefriedigende Umsetzung des Motionsauftrags zum Vermummungsverbot. Beides erachtet die SVP-Delegation als ungenügend, weil die Thematiken nicht angegangen wurden und die überwiesenen Motionen umgangen statt umgesetzt wurden. Die SVP-Delegation hat sich intensiv mit den Vorlagen auseinandergesetzt und wir werden verschiedene Verbesserungsvorschläge sowie Anträge während der Diskussion stellen. Als abschliessende Bemerkung möchte ich noch anbringen: Für uns wird die heutige Diskussion klar zeigen, wer sich in der vorberatenden Kommission für die Grundrechte der Frauen im Kanton St.Gallen stark macht und wer nicht.

2.5 Spezialdiskussion

Der Kommissionspräsident geht zur Klärung allgemeiner Fragen und zur Prüfung der Vorlage den Bericht abschnittsweise durch. Die Kommission ist in der Erfüllung ihres Auftrags an die Grundsätze der Gewaltentrennung gebunden (Art. 23 GeschKR). So kann sie z.B. nicht direkt veranlassen, dass das zuständige Departement oder die Regierung den Bericht sowie die Botschaft nach ihren Wünschen verändert oder anpasst. Über Aufträge im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates nach Art. 95 GeschKR wird im Anschluss beraten und abgestimmt. Das Rückkommen schliesst die Spezialdiskussion ab.

2.5.1 Beratung Bericht

Abschnitt 2.2.1 (Wortlaut)

Egger-Berneck: Ich habe eine Frage zu Art. 10 BV, der sich dem «Recht auf Leben und persönliche Freiheit» widmet. Ich frage mich, was mit Freiheit gemeint ist. Das ist vielleicht auch ein Diskussionsanlass. Wenn ich das Kopftuch oder die Vollverschleierung betrachte, dann stehen diese für mich im Widerspruch zur Freiheit – vor allem mit der persönlichen Freiheit. Denn gerade im islamischen Glauben ist das ein Zeichen für die Unterdrückung der Frau. Sie soll vor sexistischen Blicken geschützt werden – so steht es im Koran. Deshalb wird die Vollverschleierung praktiziert. Es ist stossend, die persönliche Freiheit zu betonen und gleichzeitig kein konkretes Burka- oder Gesichtsverhüllungsverbot vorzusehen.

Davide Scruzzi: Wir können davon ausgehen, dass viele erwachsene Frauen sich aus freien Stücken verhüllen. Würde Zwang ausgeübt, bestehen juristische Mittel dagegen. Bei Kindern und Jugendlichen kommt hingegen ohnehin den Eltern das Recht zu, über die religiöse Erziehung zu bestimmen.

Franziska Gschwend: Diese Frage zeigt das Spektrum der Grundrechte schön auf. Wir haben unterschiedliche Grundrechte in der Bundesverfassung und alle sind auf der gleichen verfassungsmässigen Stufe definiert. Ich erwähne das immer besonders gerne, weil auch der Grundschulunterricht ein Grundrecht ist und das nicht ausser Acht zu lassen ist, wenn es um die Religionsfreiheit geht. Beide Grundrechte stehen auf gleicher Stufe. Mehrere Grundrechte – namentlich Religionsfreiheit, persönliche Freiheit und Diskriminierungsverbot – sind im konkreten Einzelfall gegeneinander abzuwägen. Darum ist es auch kaum möglich, eine Frage in diesem Bereich konkret zu beantworten, weil noch viele andere Aspekte mithineinspielen.

Bucher-St.Margrethen: Ich wollte auch aus rechtlicher Sicht hinzufügen, dass die persönliche Freiheit nicht davor schützt, Dinge, die man missbilligt, nicht anschauen zu müssen. So weit geht

die persönliche Freiheit, die durch die Bundesverfassung garantiert ist, nicht. Es gibt eine umfassende Rechtsprechung dazu, was alles unter die persönliche Freiheit zu subsummieren ist. Die persönliche Freiheit gemäss Art. 10 BV ist ein sogenanntes Auffanggrundrecht. Es gibt eine Reihe von Grundrechten, die der persönlichen Freiheit vorgehen, wenn sie im konkreten Anwendungsfall besser passen. Ich denke da konkret an die Religionsfreiheit. Wenn es um die religiöse Gesinnung geht, reicht der Schutz der Religionsfreiheit weiter als der Schutz der persönlichen Freiheit. Denn diese geht als *lex specialis* der persönlichen Freiheit vor.

Abschnitt 2.4 (Rechtsgleichheit und Diskriminierungsverbot)

Fürer-Rapperswil-Jona: Wir diskutieren jetzt mehr über das Kopftuch und wie man in der Schule angezogen sein muss. Ich frage mich, ob ich nicht auch das Recht habe jemanden ins Gesicht zu sehen, wenn ich in der Nacht vom Bahnhof komme. Für mich sollte das Vermummungsverbot nicht nur in der Schule, sondern auch im öffentlichen Raum gelten. Ich verstehe nicht, warum hier nur gegenüber Behördenmitgliedern das Gesicht nicht verhüllt werden darf. Mir geht es darum, dass ich mich im öffentlichen Raum aufhalten kann und jedem ins Gesicht schauen kann, der mir begegnet. Ich habe doch auch das Recht in der Öffentlichkeit gleich behandelt zu werden wie die Behördenmitglieder.

Brigitte Grob: Ich denke, wenn Sie sich im öffentlichen Raum bewegen, haben Sie wie jede andere Person das gleiche Recht auf staatlichen Schutz – soweit diese Situation überhaupt eine Frage der Rechtsgleichheit ist. Aber das heisst nicht, dass Sie auch vor dem Anblick fremder bzw. unbekannter Personen geschützt sind. Wenn Ihnen irgendjemand entgegenkommt, der vollständig tätowiert ist, der rote Haare hat, der eben ein Kopftuch trägt, die Kapuze oder den Schal hochgezogen hat, kann man das nicht verhindern. Sie können sich auch kleiden wie Sie wollen und geniessen denselben Schutz im öffentlichen Raum wie jede andere Person.

Walser-Sargans: Ich möchte darauf hinweisen, dass die eigenen Verwandten einen beim Skifahren nicht erkennen, wenn man Helm und Sonnenbrille trägt. Dadurch fühle ich mich nicht bedroht. Ich denke, es stellt auch keine Einschränkung der persönlichen Rechte dar, wenn man eine andere Person nicht sofort erkennt. Auch erkennt man nicht jeden immer gleich auf der Strasse.

Schwager-St.Gallen: Wir hatten vor Jahren in der Stadt St. Gallen Diskussionen über Wegweisungen im Zusammenhang mit der Belästigung durch Bettlerinnen und Bettler. Dort hat man sich auch darum gestritten, ob man sich das im öffentlichen Raum gefallen lassen muss. Meiner Meinung nach hat man im öffentlichen Raum keinen Anspruch darauf, dass man sich immer hundertprozentig wohl fühlt. Mit Diskussionen und Auseinandersetzungen mit anderen Leuten muss man rechnen. Das gehört zum Leben. Es gehört auch zum Leben, mit unangenehmen Personen konfrontiert zu werden. Es besteht kein Rechtsanspruch darauf, sich im öffentlichen Raum wie in den eigenen vier Wänden zu fühlen.

Regierungsrat Klöti: Fürer-Rapperswil-Jona spricht Gefahrenzonen an – also dunkle Orte zu später Stunde, wo sich nicht immer angenehme Gestalten aufhalten. Aber es gibt auch Gepflogenheiten in unserem Land. Zum Beispiel müssen Töfffahrer den Helm abziehen, wenn sie an der Tankstelle zahlen wollen. Diese Gepflogenheit ist bereits ausgehandelt, weil ansonsten eine gefährliche Situation anzunehmen ist. Wie viele Überfälle hat es schon gegeben, bei denen ein Vermummter einfach in die Tankstelle lief und Geld gefordert hat? Entscheidend ist, ob kriminelle Energie dahinter steht. Wenn sich Demonstranten vermummen, ist klar, dass sie nichts Gutes im

Sinn haben und wenn Sie in der Nacht jemandem begegnen, den Sie nicht erkennen, dann müssen Sie abwägen, ob diese Person wirklich eine Gefahr darstellt. Es kann nicht immer und überall komfortabel sein und man kann nicht immer und überall geschützt sein – zum Glück nicht.

Fürer-Rapperswil-Jona: Ich finde das nicht nachvollziehbar. Denn das Rauchverbot konnte man auch im öffentlichen Raum durchsetzen und das zum Wohl der anderen.

Regierungsrat Klöti: Entscheidend ist immer, ob eine Gefahr wirklich immanent ist. Sind Sie direkt bedroht oder nicht? Oder ist es einfach eine Wahrnehmung und man könnte der Gefahr ohne weiteres aus dem Weg gehen?

Egger-Berneck: Ich möchte der vorberatenden Kommission Art. 8 BV in Erinnerung rufen, der die Gleichstellung von Mann und Frau vorsieht. In dieser grundsätzlichen Diskussion müssen wir bestimmen, was höher zu gewichten ist und was nicht. Für mich ist es nicht nachvollziehbar, warum in einem Glauben eine Frau speziell markiert und gekleidet werden muss und ein Mann nicht. Es geht ganz klar um die Unterdrückung und Herabsetzung der Frau. Ich bin auch der Meinung, dass gleiche Löhne für beide Geschlechter bei gleicher Arbeit gezahlt werden müssen. Es ist mir ein Anliegen, den betroffenen jungen Frauen in unserem Land – und da spreche ich auch ein wenig die Schulen an – eine Perspektive aufzuzeigen, dass sie hier keinen Schleier anziehen müssen, wenn sie es nicht wollen. Ich habe leider die Erfahrung gemacht, dass häufig auch die Familie einen entsprechenden Druck ausübt. Ein persönliches Beispiel: Eine junge Frau ist am Schluss von zuhause weggerannt; sie wurde fast verprügelt, weil sie keine religiöse Bekleidung tragen wollte. Ich hoffe, von linker Seite kommt auch ein Zeichen, das diesen Artikel untermauert. Denn kein Glaube hat das Recht, Personen zu unterdrücken.

Bucher-St. Margrethen: Es ist leider nicht so einfach. Es gibt nicht nur Art. 8 BV. Es gibt auch noch andere Rechte, das haben wir heute schon gehört. Es gilt, alle diese Rechte gegeneinander abzuwägen und ausgewogen alle zu beachten und zu befolgen. Wenn man sich einfach einseitig auf die Gleichheit von Mann und Frau beruft, dann finde ich das sehr hehr von Ihnen, Egger-Berneck, und das freut mich auch sehr. Aber es gibt auch noch andere Rechte. Es gibt die Glaubens- und Gewissensfreiheit, es gibt das Erziehungsrecht der Eltern. Es ist zu einseitig, wenn man sagt, die Frauen bzw. die Mädchen in der Schule werden unterdrückt. Ein Verbot kann die Situation für die Mädchen und Frauen auch verschlimmern, denn sie kommen in Gewissenskonflikte zwischen der Schule, dem Elternhaus und den Kollegen. Es macht alles nur noch viel schlimmer. Ich denke, die anwesenden Lehrpersonen, Schulleitungsmitglieder oder Behördenmitglieder in den Schulen können mir bestätigen: Im konkreten Fall, an der Front in der Schule, gibt es keine Probleme mit Mädchen, die Kopftücher tragen. Denn es gibt pragmatische Lösungen und man kann das Gespräch mit diesen Mädchen suchen. Mit einer einzigen Ausnahme, die wir in den letzten Jahren gesehen haben – nämlich in St. Margrethen – kann man in der Regel auch mit den Eltern reden. Ich möchte nicht in einem Kanton leben, in dem wir aufgrund von Scheinproblemen, gesetzgeberisch tätig werden und Freiheiten einschränken, nur um andere Freiheiten scheinbar zu schützen.

Walser-Sargans: Zu Egger-Berneck: Wir haben die gleichen Ziele. Uns geht es auch darum, die Mädchen zu stärken und dass sich diese Frauen auch frei bewegen und entfalten können in diesem Land. Das sind die gleichen Ziele. Wir denken einfach, dass das mit einem Gesetzesartikel nicht lösbar ist. Es ist schade, wie dieser formuliert ist. Denn man bewirkt damit eher das Gegen-

teil und das führt zu Stigmatisierung. Zuvor wurden die wichtigsten Integrationsbemühungen aufgezeigt, die auch durchgeführt werden. Die Volksschule hat eine sehr wichtige Funktion. Vor allem ist wichtig, dass wir keine Parallelgesellschaften entstehen lassen und dass die Leute auch an die öffentliche Volksschule gehen – und auch zur Schule gehen dürfen. Denn dort kommen Menschen mit muslimischem Hintergrund mit anderen in Kontakt und erleben tagtäglich Freiheiten und welchen Wert sie haben. Die Mädchen, die ich kenne, wollen sich von den patriarchalischen Zwängen lösen, die bei uns auch vor zwei, drei Generationen geherrscht haben. Das ist der richtige Weg und diese führt auch zu einer positiven Entwicklung. Wenn die Leute in der Schweiz integriert werden, dann geht die Entwicklung dahin, dass die betroffenen Frauen das Kopftuch ablegen und nicht mehr anziehen. Wenn man sie nicht integriert, dann entsteht eine Parallelgesellschaft und es kommt zur Ausgrenzung. Daran müssen wir arbeiten. Mit einem Gesetzesartikel lösen wir das Problem nicht, auch wenn es gut gemeint ist.

Egger-Berneck: Frankreich hatte zuerst auch diese Strategie: Alles akzeptieren und dann schauen, dass die Personen integriert werden können. Was ist passiert? Es war nicht möglich, so viele Muslime – es sind natürlich auch ein paar mehr als hier – zu integrieren. Uns liegt ein Gerichtsentscheid des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (abgekürzt EGMR) vor. Wieso kam der Fall bis zum EGMR? Mädchen, die kein Kopftuch oder eine Vollverschleierung trugen, wurden von den Jungs an der Schule unter Druck gesetzt. Das ist eigentlich der Grund, weshalb Frankreich den Fall bis zum EGMR zog: Um diejenigen zu schützen, die sich alten Sitten widersetzen möchten. Ich möchte verhindern, dass es auch in der Schweiz zu solchen Situationen kommt.

Walser-Sargans: Ich habe gesagt, dass das Entstehenlassen von Parallelgesellschaften eine Stigmatisierung ist. Genau dazu kam es in Frankreich. Bei uns ist das nicht der Fall, weil die Muslime bereits integriert sind und wir keine Ghettos haben.

Frick-Buchs: Ich finde es schon noch schwierig, wenn man ein Kopftuch in Zusammenhang bringt mit Frauen, die geschlagen werden. Es gibt auch Frauen, die kein Kopftuch tragen und geschlagen werden. Wenn man die Leute aus diesen Ländern fragt, warum sie ein Kopftuch tragen, dann antworten sie, dass sie es zum Schutz tragen. Die Mehrheit ist der Überzeugung, dass sich die Frauen mit einem Kopftuch schützen. Sie ticken einfach anders als wir. Ein gewisses Verständnis für andere Kulturen steht uns Schweizern schon an.

Tschirky-Gaiserwald: Die Integration wurde bereits im Einführungsreferat angesprochen. Die Integration erfolgt auf schulischer Ebene für die Kinder selbstverständlich. Im Erwachsenenalter erfolgt sie über die Gemeinden. Der Kanton und die Gemeinden sind da stark tätig. Im Gegensatz zu den zentralistischen Strukturen in Frankreich, haben wir als föderalistischer Staat es in der Hand zu sagen, wir setzen bei jeder einzelnen Person an, die bei uns in die Gemeinde eintritt. Wir versuchen sie abzuholen und sie zu integrieren. Das ist wesentlich anders als in einem zentralistischen Staat. Dies als Replik.

Fürer-Rapperswil-Jona: Die letzte Folie trägt den Titel «Integration muslimischer Frauen im Kanton St.Gallen». Was bieten wir eigentlich den Männern an, um sie aufzuklären, wie wir Frauen hier leben? Ich meine, im 17. Jahrhundert hatten die Frauen hier die gleichen Rechte, wie heute die muslimischen Frauen. Ich fühle mich aber den Männern gleichgestellt und ich finde, wir sollten das auch bei der Integration fördern. Was wird hier unternommen?

Claudia Nef: In den Asylzentren wird vermittelt, was in der Schweiz geht und was nicht geht. Die Mitarbeitenden in den Zentren arbeiten täglich daran, die hiesigen Regeln und Normen zu vermitteln. Dann führen einige Gemeinden Begrüssungsgespräche mit Neuzuziehenden durch. Die Leute werden persönlich empfangen und begrüsst. Auch dort werden gewisse Werte und Normen vermittelt. Auch werden Werte auch in den Deutschkursen thematisiert. Das ist uns auch ein sehr wichtiges Anliegen. Wir könnten jetzt noch diverse Massnahmen aufzählen. Auch im Bereich des interreligiösen Dialogs ist das auch ein sehr wichtiges Thema. Die Gleichheit zwischen Mann und Frau zieht sich durch die kantonale Integrationsarbeit. Ich teile die Überzeugung, dass man auch Männer informieren muss.

Ich möchte noch auf das Votum von Egger-Berneck kommen. Es kann Frauen geben, die Kopftücher tragen, weil sie unterdrückt werden. Ich möchte aber auch anmerken, dass es diverse Frauen gibt, die aus tiefster religiöser Überzeugung ein Kopftuch tragen, weil sie das selber für richtig halten und sie den Koran so lesen und interpretieren. Darum geht es eben auch. Sie sollten die Möglichkeit haben, ihren Glauben auszuleben. Um das nochmals klarzustellen: Wenn unzulänglich Zwang und Druck durch Dritte auf Leute ausgeübt wird, dann haben wir heute schon im Schweizerischen Strafgesetzbuch (SR 311.0; abgekürzt StGB) die Möglichkeit, das zu sanktionieren. Dasselbe gilt auch für Kinder, die zur Verschleierung gezwungen werden.

Regierungsrat Klöti: Seien Sie vorsichtig, wenn Sie Einzelheiten herauspicken und regulieren wollen. Die Gleichberechtigung von Mann und Frau ist ein wichtiges Anliegen, aber das Tragen eines Kopftuches allein ist noch keine Unterdrückung. Das richtige Instrument sind die von Tschirky-Gaiserwald und Claudia Nef erwähnten Integrationsbemühungen. Wir haben deshalb auch nicht dieselben Probleme wie gewisse Nachbarstaaten. Wir dürfen heute nicht in eine Islamdiskussion verfallen. Einerseits besteht beispielsweise die Schulpflicht, andererseits die Religionsfreiheit. Das ist eine komplexe Abwägung und deshalb kann man hier nicht einfach einen Gesetzesartikel hinstellen. Die Regierung hat sich das lange überlegt und intensiv diskutiert.

Egger-Berneck: Noch eine letzte Frage: Es fiel das Wort Integration. Während der Schulzeit ist das noch gut möglich, aber was machen wir mit den Personen, bei denen am Schluss der Arbeitgeber sagt, er akzeptiere kein Kopftuch? Wie findet dann zum Beispiel die Integration in den Arbeitsmarkt statt? Was machen wir dann, wenn wir keine Handlungsgrundlage haben?

Regierungsrat Klöti: Wir können niemanden zwingen. Es muss jeder für seine Existenz selber sorgen können. Wenn das jemand nicht schafft, weil er sich zu wenig anpasst, dann liegt das grösstenteils in seiner oder ihrer Verantwortung. Stürzt jemand so tief ab, dass sie oder er am Schluss in der Sozialhilfe landet, dann kann ich das nur bedauern. Denn das ist kein schönes Leben. Es sollte nicht soweit kommen müssen, aber es betrifft auch die Frage, wie weit wir gehen wollen und ob wir alles durchregulieren wollen.

Tschirky-Gaiserwald: Ich möchte noch ergänzen: Wenn letztendlich jemand in die Sozialhilfe abgleitet und sich nicht kooperativ zeigt, dann hoffen wir, dass entsprechende Instrumente im Sozialhilfegesetz geschaffen werden.

Wüst-Oberriet: Ich möchte noch etwas Generelles zur Botschaft der Regierung sagen. Ich finde es gut, wie die Vorlage erstellt wurde. Es wird auf das Gutachten von Dr. Walter Kälin verwiesen. Ich hätte es noch geschätzt, wenn noch ein zweites Gutachten in Auftrag gegeben worden wäre.

Dr. Walter Kälin ist offenbar ein Internationalist und setzt internationales Recht über Schweizerisches Recht. Zu diesem Schluss komme ich, weil er Professor ist für Staats- und Völkerrecht ist. Zum Vergleich hätte ich noch ein zweites Gutachten geschätzt.

Bucher-St.Margrethen: Eine Entgegnung: Es existiert das Märchen, dass alle Staatsrechtler in der Schweiz links seien. Aber ich kann Ihnen versichern, Sie finden keinen Staatsrechtler in der Schweiz, der dem vorliegenden Gutachten widersprechen oder etwas anders auslegen würde. Darin ist nichts anderes enthalten als gelebte und etablierte Rechtspraxis, Rechtstheorie und Rechtsauslegung in der Schweiz wie sie an allen Universitäten der Schweiz seit Jahren gelehrt wird. Sie finden keinen anderen Staatsrecht-Experten, der eine andere Meinung vertritt.

2.5.2 Aufträge

Die vorberatende Kommission berät allfällige Aufträge im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates nach Art. 95 GeschKR und stimmt darüber ab.

Kommissionspräsident: Es werden keine Aufträge nach Art. 95 GeschKR gestellt.

2.5.3 Rückkommen

Kommissionspräsident: Ein Rückkommen wird nicht verlangt.

2.6 Gesamtabstimmung

Kommissionspräsident: Ich stelle fest, dass der Bericht der Regierung durchberaten ist. Wir kommen nun zur Gesamtabstimmung. Wer dem Kantonsrat Eintreten auf den Bericht «Bedeutung der Grundrechte und deren Einschränkung im Zusammenhang mit Schulbesuch, Bekleidungsvorschriften und Vermummungsverbot» beantragen möchte, der bezeuge dies mit Handerheben.

Die vorberatende Kommission beschliesst in der Gesamtabstimmung mit 15:0 Stimmen, dem Kantonsrat Eintreten auf die Vorlage zu beantragen.

Claudia Nef verabschiedet sich um 10.15 Uhr aus der Sitzung.

3 XIX. Nachtrag zum Volksschulgesetz (22.17.01)

3.1 Inhalt gemäss Botschaft

Der Kommissionspräsident begrüsst Regierungsrat Kölliker an der Sitzung.

Regierungsrat Kölliker: Gerne nehme ich zu einem weiteren Nachtrag zum Volksschulgesetz kurz Stellung. In der Botschaft werden verschiedene Fragen behandelt, die im Schulalltag im Zusammenhang mit der Ausübung von Grundrechten durch Schülerinnen und Schüler bzw. deren Eltern auftauchen können. Im Entwurf zum Nachtrag wird entsprechend den Motionsaufträgen vorgeschlagen, je eine Regelung betreffend Bekleidungsvorschriften und Dispensationen vom Unterricht ins Volksschulgesetz aufzunehmen. Um diesen Regelungen Nachdruck zu verschaffen, sollen auch die Bestimmungen zu den Mitwirkungspflichten der Eltern im Volksschulgesetz leicht angepasst werden.

Auslöser für den heute vorliegenden Nachtrag sind bekanntlich zwei Motionen aus der Mitte des Kantonsrates im Jahr 2013 gewesen. Diese verlangen einerseits die Verankerung von Bekleidungsvorschriften im Volksschulgesetz. Andererseits sind darin aber auch Fragen zur Einschränkung von Grundrechten durch die Schule und v.a. nach den geltenden Regeln für Dispensationen, Bekleidung sowie religiöse Speise- und andere Vorschriften in der Schule gestellt worden. Die Sache hat ein bisschen gedauert, weil wir bekanntermassen zuerst das Urteil des Bundesgerichts im Kopftuchfall St.Margrethen haben abwarten müssen. Die Begründung des Urteils liegt seit Anfang April 2016 vor. Erst die Begründung mit den entsprechenden juristischen Erwägungen des Bundesgerichtes hat es uns ermöglicht, die nun vorliegende Botschaft fertigzustellen.

Bevor ich zu den vorgeschlagenen Änderungen des Volksschulgesetzes komme, ein paar einleitende Worte zu den Besonderheiten der Volksschule: Im Vergleich zu anderen staatlichen Leistungen ist die öffentliche Volksschule in mehrfacher Hinsicht qualifiziert. Erstens ist der Besuch des Grundschulunterrichts ein Grundrecht und zugleich auch eine Bürgerpflicht. Der Grundschulunterricht steht damit auf der gleichen, höchsten Normstufe wie die Freiheitsrechte, namentlich auch wie die persönliche Freiheit oder die Religionsfreiheit. Das wird in der Diskussion um mögliche Sonderregelungen in der Schule gestützt auf die Religionsfreiheit oftmals vergessen.

Zweitens verpflichtet das Obligatorium des Grundschulunterrichts den Staat zu einem weltanschaulich und religiös neutralen Angebot. Die Schülerinnen und Schüler stehen der Schule gegenüber in einem sogenannten Sonderstatusverhältnis. Sie können sich in diesem Rahmen zwar auch auf die Grundrechte und insbesondere auch die Religionsfreiheit berufen. Sie müssen sich dabei aber Einschränkungen gefallen lassen, die sich aus dem Zweck und dem Charakter des Sonderstatusverhältnisses ergeben. Auch muss die gesetzliche Regelung dieser Eingriffe nicht gleichermassen ins Detail gehen, wie bei Einschränkungen von Grundrechten ausserhalb eines Sonderstatusverhältnisses. Den Schülerinnen und Schülern kann und muss also orientiert am Schulzweck eine erhöhte Kompromissbereitschaft bei der Durchsetzung individueller Rechtspositionen abverlangt werden. Dies ist aber nicht reiner Selbstzweck: Die Schule unterrichtet in kollektiven Strukturen, konkret in Klassenverbänden, und es besteht ein öffentliches Interesse daran, dass der Unterricht möglichst geordnet und ungestört abläuft. Nur so kann die Schule ihren Auftrag erfüllen und nur so kann der grundrechtlich garantierte Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht für alle Kinder gewährleistet werden.

Drittens hat die öffentliche Volksschule über den wissens- bzw. kompetenzorientierten Unterricht hinaus aber auch einen Auftrag zur Wertevermittlung, Sozialisation und Integration. Die Erfüllung dieses Auftrags macht sie zu einer wichtigen Ressource der politischen, integrativen, kulturellen und ökonomischen Gemeinschaft. Insoweit bereitet die Schule auch auf die Beanspruchung und Tolerierung verfassungsmässiger Rechte vor – nicht nur der Religionsfreiheit, sondern auch der Rechtsgleichheit einschliesslich Gleichstellung bzw. Nichtdiskriminierung der Geschlechter und der politischen Rechte im demokratischen Rechtsstaat. Diese Besonderheiten der Volksschule gilt es miteinzubeziehen, wenn wir sogleich über Pflichten der Schülerinnen und Schülern sprechen.

Zum Vorschlag der Regelung von Bekleidungsvorschriften im Volksschulgesetz: Die Motionen verlangen, dass die Bekleidungsvorschriften in der Volksschule «klar» geregelt werden müssen. Dies ist aber im Volksschulgesetz allein kaum möglich: Einerseits ist die Beurteilung, was eine «korrekte Bekleidung» ist, zeitlich und räumlich in ständigem Wandel. Eine konkrete Regelung im Gesetz, die auf Dauer angelegt ist, wäre damit gezwungenermassen nie wirklich aktuell und immer lückenhaft. Ausserdem würde eine solche Regelung dem Charakter des Volksschulgesetzes als Rahmengesetz widersprechen. Mit Blick auf das erwähnte Sonderstatusverhältnis ist eine detaillierte Regelung zudem rechtlich auch nicht erforderlich. Wir schlagen deshalb heute vor, mit einem neuen Art. 54^{bis} im Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) einerseits die Pflicht der Schülerinnen und Schüler zu verankern, sich in der Schule korrekt zu kleiden. Andererseits wird dem Erziehungsrat mit Art. 54^{bis} Abs. 2 VSG der verbindliche Auftrag erteilt, auf kantonaler Ebene Ausführungsbestimmungen zu Bekleidungsvorschriften in der Volksschule zu erlassen. In diesen kann der Erziehungsrat allgemeine Fragen betreffend die Zulässigkeit einer Einschränkung der freien Kleiderwahl in der Volksschule regeln. Er kann konkrete Vorschriften zur Bekleidung in der Volksschule erlassen. Darunter könnte zum Beispiel ein Verbot von Kleidungsstücken mit gewaltverherrlichenden, diskriminierenden oder auf andere Art störenden Aufdrucken oder ein generelles Kopfbedeckungsverbot fallen. Bei einem generellen Kopfbedeckungsverbot müssen aber die Vorgaben des Bundesgerichtes betreffend Ausnahmen von einem solchen Verbot aus religiösen Gründen beachtet werden.

Im Kopftuchstreit St. Margrethen hat das Bundesgericht festgehalten, dass Schülerinnen grundsätzlich zu erlauben sei, im Schulunterricht das Kopftuch zu tragen. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, dass Schülerinnen nicht zur gleichen religiösen Neutralität verpflichtet sind, wie die Schule und die Lehrpersonen. Ausserdem ist das Bundesgericht der Auffassung, dass das Tragen eines Kopftuches grundsätzlich nicht einen ordnungsgemässen Unterricht oder das Wahrnehmen der Schülerpflichten durch die betreffenden Schülerinnen behindert. Immerhin hat das Bundesgericht aber auch festgehalten, dass diese Beurteilung anders ausfallen könnte, wenn in einem konkreten Einzelfall durch das Tragen des Kopftuches durch Schülerinnen andere Schulkinder in ihrer Religionsfreiheit beeinträchtigt würden. Betroffen wäre in diesem Fall die sogenannte negative Religionsfreiheit der anderen Schulkinder. Diese gewährleistet, dass niemand an kultischen Handlungen eines nicht geteilten Glaubens teilnehmen muss. Wann diese negative Religionsfreiheit verletzt sein könnte und damit auch Schülerinnen das Tragen eines Kopftuches verboten werden könnte, hat das Bundesgericht aber offengelassen.

Wie die Regelungen, die der Erziehungsrat erlassen wird, konkret aussehen werden kann heute noch nicht definitiv gesagt werden, weil die entsprechende Diskussion im Erziehungsrat zuerst noch geführt werden muss. Bei der Erarbeitung solcher Regelungen sind aber selbstverständlich

auch die Schulträger einzubeziehen, um die Praxistauglichkeit und Praxisrelevanz der zu erlassenden Bekleidungsvorschriften sicherzustellen.

Soweit der Erziehungsrat eine Frage nicht kantonal regelt, sind die kommunalen Schulträger gestützt auf die Gemeindeautonomie auch weiterhin befugt, ergänzende Bekleidungsvorschriften zu erlassen. Mit dem vorgeschlagenen Art. 54^{bis} Abs. 3 VSG wird dies verdeutlicht und für den Fall eines Gerichtsverfahrens klargestellt, dass die künftigen kantonalen Regelungen nicht abschliessend zu verstehen sind. Dies erlaubt es, den spezifischen örtlichen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Welche Fragestellungen über die kantonalen Regelungen hinaus kommunal geregelt werden können, kann erst beantwortet werden, wenn die entsprechenden Vorschriften des Erziehungsrates vorliegen. Soweit die Schulträger mit den ergänzenden Regelungen die Grundrechte der Schülerinnen und Schüler einschränken wollen, sind selbstverständlich auch sie an die dafür zur erfüllenden verfassungsrechtlichen Voraussetzungen gebunden. Wir werden seitens des Bildungsdepartementes den kommunalen Schulträgern nach Vorliegen der Regelungen des Erziehungsrates Hilfestellungen in Form von Handreichungen anbieten, damit auch die kommunalen Regelungen die erwähnten verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllen.

Fragen stellen sich im Schulalltag auch immer wieder in Bezug auf Dispensationen vom Unterricht. Wenn in einem Dispensations- oder Urlaubsgesuch religiöse Gründe vorgebracht werden, geht es bei der Beurteilung des Gesuchs um die Frage, zu welchen Konzessionen die Schule gegenüber den Eltern bezüglich Modalitäten des Schulbesuchs bereit sein darf und muss. Es geht also darum, im Sinn der Verhältnismässigkeit die Religionsfreiheit und den Anspruch des Schulkindes auf Grundschulunterricht beziehungsweise die verfassungsmässige Pflicht, diesen zu besuchen, gegeneinander abzuwägen. Wie erwähnt, stehen diese Rechte und Pflichten alle auf der gleichen verfassungsmässigen Stufe und keines geniesst per se Vorrang. Dies ist immer eine Einzelfallbeurteilung, wie aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hervorgeht⁶. Mit einem neuen Art. 49^{bis} VSG sollen aber den Schulträgern im Kanton St.Gallen klarere Leitplanken beim Entscheid über Urlaubs- und Dispensationsgesuche gegeben werden, als dies heute der Fall ist. Es soll insbesondere klargestellt werden, dass mit Blick auf die verfassungsmässige Schulpflicht Dispensations- und Urlaubsgesuche nur mit Zurückhaltung zu bewilligen sind. Heute ist in der Verordnung über den Volksschulunterricht (sGS 213.12; abgekürzt VVU) lediglich festgehalten, dass der Schulrat über entsprechende Gesuche zu befinden hat. Neu soll im Volksschulgesetz auch der Grundsatz ausdrücklich festgehalten werden, dass die Schülerin bzw. der Schüler alle obligatorischen Fächer und Unterrichtsveranstaltungen zu besuchen hat. Eine Dispensation soll nur dann möglich sein, wenn ein wichtiger Grund vorliegt und die Schülerin bzw. der Schüler trotz Dispensation noch einen ausreichenden Grundschulunterricht bekommt.

Mit einer Ergänzung bei der gesetzlichen Mitwirkungspflicht der Eltern sollen auch diese angehalten werden, ihr Verhalten auf die Wahrung des Schulfriedens und des ungestörten Unterrichts auszulegen. Ausserdem soll die elterliche Pflicht, das Kind zur Wahrung des Schulfriedens und zu korrekter Kleidung anzuhalten, gesetzlich verankert werden. Dies erfolgt in Nachachtung der elterlichen Erziehungspflicht nach dem Bundeszivilrecht. Auch ein Verstoß gegen diese Pflichten soll – wie bereits heute die Verletzung der allgemeinen elterlichen Mitwirkungspflicht oder wenn die Eltern das Kind am Schulbesuch hindern – inskünftig gegenüber den Eltern zu einer Ermahnung oder Busse führen können. Gegenüber den Schulkindern selber ist eine entsprechende

⁶ Vgl. Bericht sowie Botschaft, S. 24.

Ahndung aufgrund des bestehenden Schülerdisziplinarrechts möglich, weshalb diesbezüglich keine ergänzenden gesetzlichen Regelungen nötig sind.

3.2 Allgemeine Diskussion

Die Kommission führt eine allgemeine Diskussion über die Vorlage anstelle einer Eintretensdiskussion. Anschliessend führt sie die Spezialdiskussion.

Tschirky-Gaiserwald (im Namen der CVP-GLP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten. Nach Meinung der CVP-GLP-Delegation ist es unabdingbar, dass die Frage nach den Bekleidungs Vorschriften gründlich geklärt wird. Unter Einbezug der Fragestellungen mit grundrechtlichem Bezug soll mit einer Konkretisierung der Bekleidungs Vorschriften das vorhandene Problem potenzial – das ist nicht nur auf ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger gemündet – gemindert werden. Wie in Art. 36 BV vorgesehen, gilt die Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht absolut und kann eingeschränkt werden. Selbst die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101; abgekürzt EMRK) lässt bei der Interpretation der Glaubens- und Gewissensfreiheit gewissen Spielraum offen.

Wie bereits in der Interpellation 51.16.26 gefordert, gilt für die CVP-GLP-Fraktion der Grundsatz «Integration statt religiöse Sonderregelungen» bei den Überlegungen zur Konkretisierung der Bekleidungs- und Verhaltensvorschriften. Die CVP-GLP-Delegation teilt die Auffassung des Bundesgerichtes, dass kein ausreichendes öffentliches Interesse an einem generellen Verbot religiös motivierter Kopfbedeckungen besteht – dies natürlich unter dem Aspekt, dass damit die Erfüllung des Bildungsauftrags durch die Schule nicht gefährdet wird. Die Diskussion rund um Bekleidungs Vorschriften im Allgemeinen und Kopfbedeckungsverbote in der Volksschule im Besonderen und die damit verbundenen Rechtsstreitigkeiten zeigen, dass die gesellschaftspolitische Dimension des Themas gesamtkantonal relevant ist.

Aufgrund der sehr emotionalen Thematik sowie aufgrund der Verbindlichkeiten ist das VSG in Art. 54^{bis} VSG so auszugestalten, dass sich die Schulgemeinden in diesen Fragen auf klare Vorgaben stützen können. Dies hat auch eine Basisbefragung bei den CVP-Mitgliedern ergeben. Drei Fünftel sind für die Einführung von Bekleidungs Vorschriften. Die CVP-GLP-Delegation begrüsst ausdrücklich die herrschende restriktive Praxis bei der Erteilung von Dispensationen. Was hier leider in der Botschaft nicht berücksichtigt wurde, ist der Handschlag-Fall von Therwil. Gerade solche grundlegenden Fragen müssen auch geklärt werden, weil die Volksschule diese Grundregeln konsequent durchzusetzen sollte. Der respektvolle Umgang zwischen Lehrpersonen und Schülerinnen und Schülern darf nicht durch eine religiös motivierte Verhaltensweise gestört werden.

Schorer-St.Gallen (im Namen der FDP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten. Nach unserer Meinung weist die Botschaft zu Recht darauf hin, dass heute ein verstärktes öffentliches Interesse besteht, die erwähnten Grundrechtseinschränkungen in der Volksschule auf kantonomaler Ebene im Gesetz abzustecken. Es ist durchaus normal, dass aufgrund der steigenden Vielfalt mit kulturellen, gesellschaftlichen und familiären Hintergründen, welche heute die Schülerinnen und Schüler haben, nicht mehr alle das gleiche Verständnis für Schule und Regeln haben. Deshalb ist es notwendig, Bereiche zu regeln, die früher vielleicht nicht geregelt werden mussten, und es ist richtig, dass man das überdenkt. Die vorgeschlagenen Änderungen sind aus unserer

Sicht auch stufengerecht. Sie geben sowohl dem kantonalen Erziehungsrat den Rahmen um gesamtkantonal einheitliche Regeln zu erlassen, welche die kommunalen Schulräte allenfalls um lokal notwendige Detailvorschriften erweitern könnten. Grundsätzlich sind wir mit dem Nachtrag einverstanden, haben aber in der Spezialdiskussion noch einzelne Anträge oder Fragen.

Egger-Berneck (im Namen der SVP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Auch wir möchten der Regierung herzlich danken für diese ausführliche Botschaft. Es ist sehr erfreulich, festzustellen, dass auch dem Bundesgericht die verschiedenen Urteile nicht leicht fallen. Die Botschaft zeigt auch auf, dass je nach Ausgangslage die gleichen Aspekte unterschiedlich gewichtet werden können und auch das Bundesgericht einen früheren Entscheid über Bord wirft. Das zeigt, wie schwierig die ganze Thematik ist. Wir sind mit den Vorschlägen der Regierung einverstanden, werden aber unsere Anträge zu gegebener Zeit stellen.

Walser-Sargans (im Namen der SP-GRÜ-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Wir sehen bei den hier zu beratenden Themen – weniger als andere Delegationen – dringenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf. So sind die überwiesenen Motionen, die zu dieser Botschaft geführt haben, nicht aus den Schreibfedern unserer Fraktion entstanden. Wir sind deshalb der Regierung dankbar, dass sie mit diesen Themen sorgsam umgeht und nicht nur die Stimmung aus Teilen der Bevölkerung, sondern auch die Bedeutung der Grundrechte für unsere erfolgreiche und lebenswerte Demokratie im Fokus hat. Es ist auch uns bewusst, dass aufgrund der überwiesenen Motionen das Bedürfnis und auch die Erwartung bestehen, hier gesetzgeberisch tätig zu werden, obwohl die bestehenden Rechtsgrundlagen, wie es die Botschaft aufzeigt, eigentlich vorhanden wären. So kann man Art. 49 VSG aufnehmen, um dem Besuch von obligatorischen Fächern und Unterrichtsveranstaltungen Nachdruck zu verleihen. Auch Art. 54^{bis} VSG lässt sich so rechtfertigen. Viele Schulen, vor allem Oberstufen, haben auch ohne den Art. 54^{bis} VSG bereits seit Jahren entsprechende Kleiderregelungen und fahren damit gut. Auch meine Schule hat eine und dies hat noch nie zu nennenswerten Konflikten mit den Eltern geführt – im Gegenteil. Art. 33 VSG bietet bereits heute die nötigen rechtlichen Grundlagen. In der Spezialdiskussion würden wir gerne konkret wissen, welche Vorschriften der Erziehungsrat im Sinn hat zu erlassen, und wir möchten auch aufgezeigt haben, warum Art. 54^{bis} Abs. 3 VSG sinnvoll und nötig ist, und in welchem Rahmen ergänzende Vorschriften für die lokalen Schulbehörden möglich sind, aber auch was nicht möglich sein soll.

Ich habe vor der Sitzung eine Frage an das Bildungsdepartement gestellt. Die Antwort des Bildungsdepartementes erfolgte durch Franziska Gschwend (vgl. Beilage 3). Der Erziehungsrat erlässt gemäss Art. 54^{bis} Abs. 2 VSG die näheren Vorschriften zur Bekleidung in der Schule und der Kantonsrat verabschiedet das, ohne genau zu wissen, was für nähere Vorschriften dann eigentlich folgen würden. Das E-Mail vom Donnerstag, 29. Juni 2017, zur Beantwortung meiner Fragen hatte nun wirklich nicht viel Fleisch am Knochen. Wir sind der Meinung, dass der vorberatenden Kommission eigentlich ein entsprechender Entwurf vorliegen sollte. Wir begrüssen es, dass ein Kopftuchverbot aus religiösen Gründen für muslimische Mädchen an öffentlichen Volksschulen kein Thema mehr ist. Die in der Botschaft dargelegten Gründe sind klar und in meinen Augen rechtsstaatlich gesehen unmissverständlich. Das Bundesgerichtsurteil im Fall St. Margrethen ist ebenfalls sehr klar und zu respektieren. Wir hätten gerne eine nähere Erklärung, weshalb es den Zusatz von Art. 96^{bis} Bst. c VSG braucht, ehe sich unsere Delegation definitiv festlegt. Unsere Haltung ist dort noch nicht ganz festgelegt.

Regierungsrat Kölliker: Zum Votum der SP-GRÜ-Delegation: Franziska Gschwend hat bereits die vorgängig eingereichte Frage von Walser-Sargans beantwortet. Die Thematik wurde im Erziehungsrat noch gar nicht diskutiert. Seit der 2010 herausgegebenen Weisung hat sich viel verändert, namentlich sind Bundesgerichtsurteile ergangen. Der Erziehungsrat wird seine Aufgabe erfüllen und unter Einbezug dieser Entscheide einen entsprechenden Vorschlag einreichen. Wir müssen soweit möglich den Gemeinden eine Hilfestellung leisten, denn die Thematik ist sehr anspruchsvoll und komplex. Das kann die betroffenen Schulgemeinden überfordern. Schon das Bundesgericht tut sich schwer, entsprechend haben die Schulgemeinden Mühe bei der Beurteilung solcher Fälle.

3.3 Spezialdiskussion

Der Kommissionspräsident geht zur Klärung allgemeiner Fragen und zur Prüfung der Vorlage die Botschaft abschnittsweise durch. Die Kommission ist in der Erfüllung ihres Auftrags an die Grundsätze der Gewaltentrennung gebunden (Art. 23 GeschKR). So kann sie z.B. nicht direkt veranlassen, dass das zuständige Departement oder die Regierung die Botschaft nach ihren Wünschen verändert oder anpasst. Anschliessend berät die vorberatende Kommission die einzelnen Artikel des Erlassentwurfs und stimmt über allfällige Anträge ab. Über Aufträge im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates nach Art. 95 GeschKR wird im Anschluss beraten und abgestimmt. Das Rückkommen schliesst die Spezialdiskussion ab.

3.3.1 Beratung Botschaft

Abschnitt 3.1 (Volksschule im Kanton St.Gallen)

Lüthi-St.Gallen: Ich habe eine Frage zu Art. 3 VSG. Für mich ist schwierig nachzuvollziehen, wie die Führung der Volksschule nach christlichen Grundsätzen mit der Neutralität im Einklang zu bringen ist. Wie ist dies miteinander vereinbar?

Franziska Gschwend: Die christlichen Werte im Volksschulgesetz sind im Sinne von humanistischer Tradition, also aufgrund des geschichtlichen Hintergrundes bei der Entstehung dieser Werte, zu verstehen. Sie sind nicht in konfessionell-imperativem Sinn zu verstehen, weil hier der Staat gegen die Religionsfreiheit, insbesondere gegen die Pflicht zur religiösen Neutralität, verstossen würde. Christliche Werte im Sinne des Volksschulgesetzes heissen nicht, dass in einem Primarschulzimmer ein Kreuz aufgehängt werden darf. Dies ist bundesgerichtliche Rechtsprechung. Sobald etwas auf einer konfessionell bekennenden Ebene stattfindet, ist der Staat nicht mehr religiös neutral und so sind die christlichen Werte auch nicht gemeint. Es geht wirklich um die gesellschaftlichen Grundwerte vor dem Hintergrund ihrer Entstehung.

Lüthi-St.Gallen: Gehören Ostern und Weihnachten auch dazu oder ist es übergreifender zu verstehen?

Franziska Gschwend: Nach Bundesgericht dürfen Feste in der Schule gefeiert werden. Dies ist ein Teil unserer Tradition. Solange es nicht dazu führt – und dies ist in der Rechtsprechung nicht klar festgelegt –, dass ein Kind dazu gezwungen wird, an kultischen Handlungen teilzunehmen. Hier stellt sich die Frage, wann dies der Fall ist. Handelt es sich bereits um eine kultische Handlung, wenn es in einem Krippenspiel ein Schäfchen spielen muss? Wahrscheinlich nicht. Im Einzelfall sind die Abgrenzungen schwierig.

Dudli-Oberbüren: Wir werden bei der Beratung des Erlasses zu Art. 3 VSG eine Ergänzung beantragen. Diese wird lauten: « [...] und pflegt das entsprechende kulturelle Erbe, namentlich die Feiertage.». Wir möchten damit den christlichen Aspekt in der Schule unterstützen.

Kommissionspräsident: Darf ich hier kurz einhaken und der Geschäftsführerin der vorberatenden Kommission die Frage stellen, ob es überhaupt möglich ist, einen Artikel zu diskutieren, der nicht Gegenstand des Entwurfs der Regierung ist.

Sandra Stefanovic: Art. 3 VSG ist nicht im Entwurf der Regierung enthalten. Wenn ein Gesetz beraten wird, geschieht dies mit sachlichem Bezug zu einem Thema und es können nicht einfach sachfremde Gesetzesanpassungen eingebracht werden. Es muss ein sachlicher Zusammenhang zum Grund der Beratung bestehen. Zum erwähnten Zusatz in Art. 3 VSG kann im weitesten Sinne ein sachlicher Zusammenhang hergestellt werden. Er hat in dem Sinne nicht direkt etwas mit der Bekleidung an der Volksschule zu tun, setzt sich aber mit der religiösen Konnotation dieses Themas auseinander. Ich weise zudem darauf hin, dass dieses Thema auch in Form einer Motion der vorberatenden Kommission der Regierung zugeleitet werden kann.

Dudli-Oberbüren: Ich danke für Ihre Ausführungen. Insofern sehe ich den sachlichen Zusammenhang zum Thema im weitesten Sinne bestätigt.

Abschnitt 3.2.3.a (Definitionen)

Tschirky-Gaiserwald: Wir unterscheiden zwischen Urlaub und Dispensation. Urlaub bezieht sich auf die kurzfristige Freistellung vom gesamten Unterricht und Dispensation auf die kürzer- oder längerfristige Freistellung. Was wäre eine kürzerfristige Dispensation und wie unterscheidet man kürzer- und längerfristig?

Franziska Gschwend: Hier müsste man in der Botschaft noch weiterlesen: [...] kürzer- oder längerfristige Dispensation von einzelnen Fächern oder Unterrichtsinhalten [...]. Das ist der Knackpunkt. Beim Urlaub handelt es sich um einzelne freie Tage, bei der Dispensation um Befreiung vom Unterricht oder bestimmten Unterrichtsinhalten in einem Fach. Bei einer Dispensation ist z.B. der Sexualkundeunterricht das klassische Beispiel. Es gibt in diesem Zusammenhang keine Rechtsprechung, welche dies definieren würde. Wenn wir jedoch den Sexualunterricht betrachten, bewegt sich dieser in einem grossen Feld von Unterrichtsinhalten (Biologie, Natur, Mensch, Gesellschaft) nach dem neuen Lehrplan. Hier spricht man von einer kürzerfristigen Dispensation, wenn sie nur den Bereich Sexualunterricht betrifft, jedoch nicht ein ganzes Fach oder die ganze Schulzeit, sondern z.B. für zwei Monate, in denen der Sexualunterricht abgehandelt wird.

Tschirky-Gaiserwald: Hier spricht man also von einer partiellen Dispensation von einem Unterrichtsinhalt. Ich habe aber mit den Begriffen kürzer- und längerfristig etwas Mühe.

Franziska Gschwend: Das Gesetz unterscheidet nicht zwischen kürzer- oder längerfristig, diese Begriffe sind nur in der Botschaft enthalten. Im Gesetz ist es nicht zeitlich beschränkt, sondern auf Unterrichtsinhalte oder Unterrichtsveranstaltungen bezogen. Es geht darum, was im konkreten Einzelfall Sinn macht.

Tschirky-Gaiserwald: Ich plädiere nicht, dass wir die Dauer regeln müssen. Mir ist nur aufgefallen, dass wir hier von Zeitdauern reden und gar nicht wissen, was genau gemeint ist.

Walser-Sargans: Im Falle des Sexualunterrichts sind die Eltern zu informieren. Dieser findet im Fach Individuum und Gemeinschaft statt. Die Eltern müssen, wenn sie nicht möchten, dass ihr Kind teilnimmt, dieses partiell dispensieren lassen, damit es diesen Teil nicht besuchen muss. Wenn ein Kind langfristig z.B. am Schwimmunterricht nicht teilnimmt, weil es eine Behinderung oder Verletzung hat, dann wäre dies eine längerfristige Dispensation.

Fürer-Rapperswil-Jona: Diese Fragen sind zwar im Gesetz geregelt, aber es steht nicht, wer am Schluss die Entscheidung fällt. Wenn nun Eltern einen Auslandsaufenthalt von einem halben Jahr oder einem Jahr planen und ein Gesuch einreichen, mit der Absicht, dass das Kind in einem anderen Land die Schule besuchen wird, wer entscheidet über das Gesuch? Müsste dies nicht auf höherer Ebene entschieden werden?

Franziska Gschwend: Diese Frage ist nicht im Gesetz, sondern in der VVU geregelt. Dort steht in Art. 16 Abs. 1: «Voraussiehbarer Abwesenheit bedarf der vorgängigen Bewilligung. Vorbehalten bleibt die Befreiung vom Unterricht nach Art. 96 Abs. 2 des Volksschulgesetzes.» Hier handelt es sich um die zwei sog. Jokertage, welche die Eltern von sich aus beziehen können. Nach Abs. 3 regelt der Schulrat das Verfahren zur Urlaubsbewilligung. Letztendlich ist es eine Entscheidung des Schulträgers und wenn dies nicht anders geregelt ist, ist das der Schulrat. Das ist die Crux. Bis jetzt besteht nur diese Regelung.

Fürer-Rapperswil-Jona: Also, ob es zwei Tage oder ein halbes Jahr sind, regelt der Schulträger?

Franziska Gschwend: Ja, der Schulträger. Dies ist auch in der Logik des Volksschulwesens im Kanton St.Gallen begründet. Das Volksschulgesetz regelt, dass die kommunalen Schulträger die Volksschule führen. Deshalb ist diese Entscheidungsbefugnis auch in den Schulgemeinden angesiedelt.

Fürer-Rapperswil-Jona: Haben die Eltern bei Ablehnung des Gesuches die Möglichkeit, an eine höhere Instanz zu gelangen?

Franziska Gschwend: Es handelt sich dabei um eine Verfügung. Die Eltern stellen ein Gesuch um Urlaub. Wenn der Schulrat das Gesuch ablehnt, können sich die Eltern auf dem normalen Rechtsweg in einem Rekursverfahren zuerst beim Bildungsdepartement und danach beim Verwaltungsgericht gegen den Entscheid wehren.

Regierungsrat Kölliker: Hier handelt es sich um ein Beispiel, auf welches wir immer wieder angesprochen werden. Zum Teil wird in der Bevölkerung nicht verstanden, dass eine Gemeinde dies anders handhaben kann als die Nachbargemeinde. Trotzdem ist es so geregelt und Tradition, dass die Schulgemeinden über eine hohe Autonomie verfügen. Daraus ergeben sich eben diese Konsequenzen.

Schwager-St.Gallen: Franziska Gschwend, welches sind aus Ihrer Erfahrung die häufigsten Konfliktpunkte? Wo werden die meisten Diskussionen geführt?

Franziska Gschwend: Meine Erfahrungen basieren rein auf Rekursentscheiden, weshalb meine Antwort auf die Frage wahrscheinlich nicht repräsentativ ist. Ich bin nicht in einer Schulgemeinde tätig, die über das ganze Spektrum von Urlauben zu entscheiden hat. In den Rekursen handelt es sich häufig um Urlaubsgesuche bezüglich Ferienverlängerungen.

Thomas Schwager: Welche Bandbreite kommt dabei vor?

Franziska Gschwend: Das reicht von Sabbaticals, bei denen die Eltern ihre Kinder über mehrere Wochen oder gar Monate mitnehmen möchten, bis hin zu einzelnen religiösen Feiertagen, wobei es bei Letzteren nicht zu vielen Rekursen kommt, weil oft Lösungen in der Schule selber gefunden werden können.

Bucher-St.Margrethen: Ich habe Verständnisfrage. Art. 49^{bis} VSG regelt nur die Dispensation? Der Urlaub wird nicht geregelt. Urlaub und Dispensation werden im Gesetz nicht definiert und diese Begriffe kommen weder im Gesetz noch in der Verordnung vor. Hier gibt es eine Unsicherheit in juristischer Hinsicht. Gibt es für den Urlaub keine rechtliche Grundlage? Die rechtliche Grundlage bildet schon das Volksschulgesetz, aber darin ist nicht explizit festgehalten, was mögliche Gründe für einen Urlaub sind.

Franziska Gschwend: Nein, das ist nicht der Fall. Einzige Grundlage ist bis jetzt der bereits erwähnte Art. 16 VVU.

Walser-Sargans: Es gibt Unterschiede von Gemeinde zu Gemeinde. Zuständig ist die lokale Behörde. Dies ist auch gut so. So kann im Einzelfall entschieden werden, ohne dass das Anliegen jedes Mal zum Kanton getragen werden muss. Es wäre nicht sinnvoll dies zu ändern. Der Verband St. Galler Volksschulträger (abgekürzt SGV) erlässt Richtlinien. Er gibt Empfehlungen ab, welche den Schulbehörden bei der Entscheidung helfen sollen. In letzter Zeit wurde die Empfehlung abgegeben, restriktiver vorzugehen. Dies führte dazu, dass die Betroffenen feststellten, dass in einem anderen Fall etwas bewilligt wurde, was ihnen nun verwehrt wird. In letzter Zeit sind die Behörden bei Urlaubgesuchen, v.a. Sabbaticals, restriktiver vorgegangen.

Hugentobler-St.Gallen: Ich habe eine Anschlussfrage an Schwager-St.Gallen. Wie ist das Verhältnis der längeren Urlaube und Dispensationen zu den Einzeltagen? Wenn wir über Einzeltage diskutieren, also über festliche Anlässe anderer Religionen, stellt sich die Frage, ob wir nicht die Zahl der Jokertage für alle erhöhen sollen, um sie für entsprechende religiöse Feiertage einzusetzen.

Gschwend-Franziska: Diese Frage kann ich nicht beantworten, da bei allen Schulgemeinden zuerst angefragt werden müsste, wie viele Dispensationen und Urlaube sie bewilligt haben. Das wird nicht erfasst. Zu den Jokertagen ist festzuhalten, dass jedem Kind eine gewisse Anzahl Jokertage (zwei Halbtage je Schuljahr) zur Verfügung stehen. Wenn diese erhöht werden würden, erhöht man auch die Unruhe im Schulbetrieb, da Kinder häufiger und unberechenbarer im Schulbetrieb fehlen. Eltern haben dann das Recht, ihre Kinder unbegründet vom Schulunterricht fernzuhalten.

Walser-Sargans: Bei speziellen religiösen Festen wie z.B. Bayram muss die Schulbehörde den Kindern unterrichtsfrei geben und nicht als Jokertag, da das sonst gegen die Religionsfreiheit verstossen würde. Dies wird so gehandhabt und stellt kein Problem dar. Wenn die Jokertage erhöht werden, würden viele Eltern bereits am Freitag in die Herbstferien reisen wollen, weil dann die Flugtickets günstiger sind. Hauptgrund ist dabei der finanzielle Aspekt, weil die Arrangements immer auf die Schulferien hin teurer werden. Wenn Jokertage erhöht werden, lösen wir das Problem nicht, da diese dann hauptsächlich für günstigere Flugtickets genutzt werden.

Hugentobler-St.Gallen: Im Moment bestehen zwei Halbtage als Jokertage. Man könnte sich an den Kanton Appenzell-Ausserrhoden anlehnen und diese auf vier Halbtage erhöhen. Ich rede nicht von einer Erhöhung auf zehn Halbtage.

Regierungsrat Kölliker: All diese Themen tangieren mich im Bildungsdepartement bei den Kontaktgesprächen. Seit ein paar Jahren haben wir Kontaktgespräche eingeführt, welche relativ lose und informell stattfinden. Dabei sind wir im Kanton unterwegs und holen uns Informationen, welche ins Monitoring einfließen. An der letzten Session wurde über den zukünftig zu erstattenden Monitoringbericht⁷ diskutiert. Solche Aspekte können aufgenommen werden, werden erfragt und systematisch erhoben sowie Rückschlüsse daraus gezogen. Wie bereits Franziska Gschwend ausgeführt hat, ist der Nachteil des Systems mit der hohen kommunalen Autonomie im Volksschulbereich, dass wir die lokale Praxis oft nicht kennen und nur bei Streitigkeiten involviert werden.

Dudli-Oberbüren: Zum Votum von Walser-Sargans: Mich erstaunt, dass angeblich ein Rechtsanspruch besteht. Eine Dispensation aus wichtigen religiösen Gründen wäre mir neu.

Franziska Gschwend: Hier liegt die klassische Abwägung zwischen Religionsfreiheit und Schulpflicht. Das Bundesgericht ist bei Einzeltagen relativ grosszügig, die Religionsfreiheit höher zu gewichten als die obligatorische Schulpflicht – nicht jedoch, wenn es um längere Dispensationen geht. Ob im konkreten Einzelfall ein Anspruch besteht, an diesem Tag dispensiert zu werden, ist immer im Einzelfall abzuwägen. Eine generelle Dispensationspflicht, wie sie von Walser-Sargans erwähnt wurde – also ohne vorgängige Interessenabwägung –, besteht deshalb nicht.

Jäger-Vilters-Wangs: Es hat mich auch erstaunt, was Walser-Sargans gesagt hat. Wir haben das bisher so gehandhabt, dass wir einfach Jokertage genehmigt haben, wenn Bayram ist. Hier erwarte ich vom Erziehungsrat irgendwann gewisse Richtlinien und Empfehlungen, auf die sich Schulen abstützen können. Sonst sind wir so weit, dass man auch sagen kann, im Fürstentum Liechtenstein gibt es zehn Feiertage mehr und das sind bei ihnen auch christliche Feiertage. Hier müssen wir ein Gleichgewicht finden. Deshalb wäre ich um entsprechende Richtlinien oder Empfehlungen dankbar.

Regierungsrat Kölliker: Zu den erwähnten Kontaktgesprächen: Aufgrund unserer neuen Aufsicht stehen wir mit 20 bis 22 Schulgemeinden im Jahr in Kontakt. Wir haben in den ersten Jahren die klare Feststellung gemacht, dass die Schulgemeinden mit ihrer Autonomie zufrieden sind, aber sich vom Erziehungsrat mehr Handreichungen, Hilfestellungen und Empfehlungen wünschen. Das ist bei uns angekommen. Wir werden uns bemühen, aber wir müssen zuerst einmal erfassen um welche Themen es geht. Das wird der Erziehungsrat in Zukunft vermehrt machen.

Egger-Berneck: Ich möchte gerne auf die angesprochene Rechtsungleichheit eingehen: Ich finde dafür sind wir heute hier und das ist auch der Grund für die Motion. Wir möchten den betroffenen Lehrpersonen gewisse Sicherheiten geben. Selbstverständlich erwarten wir auch, dass das der Erziehungsrat, wie Regierungsrat Kölliker ausgeführt hat, in Zukunft vermehrt macht, so dass sich die Leute an der Front auf etwas abstützen können. Ich habe noch eine Verständnisfrage zu Art. 49^{bis} VSG. Was ist ein «wichtiger Grund» und was nicht? Wäre hier aus Ihrer Sicht allenfalls eine Präzisierung notwendig?

⁷ Monitoring und Strukturentwicklung im Schulwesen (40.16.10).

Franziska Gschwend: Ich kann mich nur wiederholen, auch hier geht es um Ermessen im Einzelfall und das Abwägen von privatem und öffentlichem Interesse.

Dudli-Oberbüren: Ich spreche mich dafür aus, die Vorgaben im Gesetz genau zu umschreiben. Aktuell kann der Erziehungsrat frei darüber verfügen, ohne irgendwelche konkreten, wichtigen Gründe im Einzelfall zu nennen. Ich würde mir für das Gesetz etwas Griffigeres wünschen.

Franziska Gschwend: Hier betrifft es nicht den Erziehungsrat. Das muss die Schulbehörde vor Ort entscheiden. Das ist ihre Zuständigkeit. Bei Konkretisierungen ist aber genau darauf zu achten, ob sie in der Praxis Sinn machen. Es muss auch weiterhin möglich sein die konkreten Umstände zu würdigen. Eine Dispensation vom Schwimmunterricht kann auch in einer körperlichen Behinderung begründet sein. Das ist dann selbstverständlich ein wichtiger Grund. Ich denke wir können den lokalen Behörden vertrauen, dass sie durchaus sinnvoll abwägen können.

Schwager-St.Gallen: Zur Rolle des Erziehungsrates: Wenn ich es richtig verstanden habe, hat der Erziehungsrat ein Kreisschreiben vom 15. August 2010 erlassen. Im September 2015 erging darauf beruhend ein Bundesgerichtsurteil. Hat der Erziehungsrat über dieses Bundesgerichtsurteil diskutiert und Schlüsse daraus gezogen? Der Erziehungsrat tagt, wenn ich es richtig verstanden habe, monatlich. Was diskutiert er denn jeden Monat?

Regierungsrat Kölliker: Wir haben dieses Geschäft deshalb nicht diskutiert, weil diese Vorlage zuerst im Kantonsrat beraten werden muss. Es soll jetzt erst in der aktuellen Form im Parlament beraten werden und wenn dann grünes Licht gegeben wird, haben wir den Auftrag und werden uns dieses Themas annehmen. Sie können mir glauben, wir haben durchaus genügend Geschäfte, die uns sehr vereinnahmen und die wir in der Zwischenzeit auch behandelt haben. Wir haben bewusst entschieden, zuerst abzuwarten. Wir müssen den Auftrag vom Parlament erhalten. Wenn wir keinen Auftrag erhalten, dann müssen wir das auch nicht behandeln. Es besteht hier eine hohe Komplexität und es soll nicht zwischen Tür und Angel behandelt werden. Wir müssen das seriös angehen.

Schwager-St.Gallen: Wer hat den Auftrag für das genannte Kreisschreiben gegeben?

Regierungsrat Kölliker: Das Kreisschreiben hat sich damals aus einer wiederholten Problemstellung in unserem Kanton ergeben und die Schulgemeinden kamen auf uns zu und baten dringlich um Hilfestellung. Sie seien mit der Situation überfordert und deshalb wir diese Weisung erlassen.

Schwager-St.Gallen: Im Nachgang des Bundesgerichtsurteils gab es keine kritischen Stimmen mehr?

Regierungsrat Kölliker: Wir haben uns bewusst entschieden, die Beratung im Kantonsrat abzuwarten. Wir nehmen gerne auf, was Sie uns zu sagen haben. Diese Diskussion ist für uns wertvoll, um sie in unsere weitere Arbeit einfließen zu lassen.

Schwager-St.Gallen: Aber das Bundesgerichtsurteil erging im September 2015 erlassen, also lange vor der Festsetzung dieses Beratungstermins.

Regierungsrat Kölliker: Die schriftliche Urteilsbegründung erfolgte erst im April 2016. Über das Geschäft wussten wir schon lange Bescheid. Wir haben auf die Urteilsbegründung gewartet.

Abschnitt 3.3 (Änderung des Volksschulgesetzes)

Schorer-St.Gallen: Ich habe eine Frage zu Art. 97 und Art. 131 VSG eine Frage: Im Entwurf der Regierung wurde «oder zur Befolgung von Anordnungen nach Art. 34 dieses Gesetzes» gestrichen. Es wird wohl in der Botschaft erklärt, aber wir können dennoch nicht nachvollziehen, weshalb diese Formulierung gestrichen werden soll.

Franziska Gschwend: Es handelt sich hier um eine Bereinigung aus dem XIV. Nachtrag zum Volksschulgesetz. Damals wurde vergessen, diese Passage herauszustreichen. Art. 34 VSG wurde im Rahmen des XIV. Nachtrags zum Volksschulgesetz abgeändert und definiert neu, was ein besonderer Bildungsbedarf ist, bei dem Kinder mit sonderpädagogischen Massnahmen zu unterstützen sind. Er regelt aber nicht mehr, wie sie anzuordnen sind. Es macht deshalb keinen Sinn mehr, Art. 34 VSG in Art. 97 VSG und in Art. 131 VSG speziell zu erwähnen. Selbst wenn Eltern ein Kind am Besuch von sonderpädagogischen Massnahmen hindern würden, wäre das abgefangen durch die Erfüllung der Schulpflicht und die vorgesehenen Massnahmen bei einer Hinderung am Schulbesuch. Diese sind in Art. 97 VSG explizit erwähnt, deshalb braucht es den speziellen Verweis auf die sonderpädagogischen Massnahmen nicht mehr.

Schorer-St.Gallen: Das heisst die sonderpädagogische Massnahmen sind heute inkludiert in der Bemerkung «Erfüllung der Schulpflicht» und «Schulbesuch»?

Franziska Gschwend: Genau, das ist der eine Grund. Der andere Grund ist, dass Art. 34 VSG inhaltlich nicht mehr denselben Wortlaut hat wie früher.

Bucher-St.Margrethen: Wir haben diese Frage bereits in der allgemeinen Diskussion gestellt, sie betrifft Art. 54^{bis} Abs. 2 und Abs. 3 VSG. Uns ist nicht ganz klar, wie man sich diese Kaskadenordnung bei den Ausführungsvorschriften genau vorstellt. Abs. 2 ist eine Muss-Vorschrift, es braucht Ausführungsvorschriften beim Erziehungsrat. Abs. 3 ist eine Kann-Vorschrift. Gibt es hier gewisse Überlegungen oder konkrete Beispiele, wie das aussehen könnte, damit diese Kaskade eingehalten wird oder ob sie überhaupt nötig ist?

Franziska Gschwend: Grundsätzlich erlässt der Schulträger bereits gestützt auf Art. 33 VSG eine Schulordnung und regelt dort Rechte und Pflichten im Schulalltag. Beim Verfassen des XIX. Nachtrags zum Volksschulgesetz sind wir in die Diskussion gekommen, was es bedeutet, wenn eine kantonale Kompetenz im Volksschulgesetz verankert ist: Ein Gericht könnte im konkreten Streitfall daraus schliessen, dass die kantonale Regelung abschliessend ist und deshalb allfällige ergänzende Regelungen des kommunalen Schulträgers als nicht zulässig beurteilen. Abs. 3 ist eigentlich eine Rückfallversicherung, um klar zum Ausdruck zu bringen, dass die Schulträger immer noch ergänzende Vorschriften erlassen können. Das kann in einem konkreten Streitfall Thema sein, wenn strittig ist, ob ein Schulträger etwas überhaupt regeln darf. Der Grund, warum es eine «Kann»-Bestimmung ist, liegt darin, dass die Schulträger nicht gezwungen sind, ergänzende Vorschriften zu erlassen. Sie tun dies nur, wenn sie über die kantonalen Vorschriften hinaus noch Bedarf an weiteren Vorschriften haben sollten. Das ist abhängig davon, was die kantonalen Regelungen zum Gehalt von Abs. 3 sagen.

Walser-Sargans: Den Ausführungen von Regierungsrat Köl liker habe ich entnommen, dass ein Grundrecht durch Abs. 3 nicht eingeschränkt werden darf, z.B. wäre ein Kopftuchverbot in einer solchen Schulordnung nicht erlaubt. Mit dieser Bestimmung kann eine örtliche Schulgemeinde ein Kopftuchverbot aus religiösen Gründen nicht mehr implementieren, das ist nicht möglich.

Franziska Gschwend: Das ist so, das wurde in der Botschaft auch so ausgeführt. Die öffentlichen Schulträger müssen sich selbstverständlich an die Bundesverfassung sowie an die Grundrechte halten. Es ist genau die gleiche Abwägung, die sowohl Kanton als auch Schulträger machen müssen.

Egger-Berneck: Da bin ich anderer Auffassung: Das EGMR-Urteil sagt ganz klar etwas anderes als das Bundesgerichtsurteil. Zudem macht das Bundesgericht keine abschliessende Regelung, sondern eine Einzelfallbeurteilung.

Franziska Gschwend: Es ist eine Einzelfallregelung. Bei den EGMR-Entscheiden muss man sich auch immer bewusst sein, dass diese sich auch auf eine andere Rechtsordnung und ein anderes Landesrecht abstützen. Für uns gilt unser Landesrecht und nicht das französische oder türkische Recht. Es sind immer Einzelfallregelungen, das ist klar. Aber aus dem Bundesgerichtsurteil geht klar hervor, dass man Schülerinnen das Kopftuch grundsätzlich nicht verbieten kann – das ist eine klare Aussage.

Egger-Berneck: Wenn der Schulrat den Einzelfall in seiner Schule regelt, ist das eine Einzelfallregelung und gilt nicht generell. Dann ist das schulbezogen.

Franziska Gschwend: Das Bundesgericht hat in besagten Entscheid auch zur Drittwirkung der Grundrechte Stellung genommen und festgehalten, dass es theoretisch Gründe geben kann, die dazu führen, dass das Kopftuch den Schülerinnen verboten werden kann. Nur wissen wir nicht, wann diese Voraussetzungen erfüllt wären – darüber schweigt sich das Bundesgericht aus.

Wüst-Oberriet: Wenn wir schon bei Art. 54^{bis} Abs. 3 VSG sind, möchte die SVP-Delegation hier eine Anpassung in Betracht ziehen. Abs. 3 soll ergänzt werden um die Formulierung: «um den Schulfrieden zu gewährleisten.», weil das Bundesgerichtsurteil zum Fall von St. Margrethen ausführt, dass religiöse Symbole den Schulfrieden stören können. Das ist eine Vorankündigung für die Entwurfsberatung.

Regierungsrat Kölliker: Diese Ergänzung ist bereits in Abs. 1 enthalten.

Schwager-St. Gallen: Zu Egger-Berneck: Die SVP ist die Partei, die für die Frauenrechte einsteht. Wir wissen aber auch, dass die SVP-Delegation gegen fremde Richter einsteht – und zwar sehr deutlich. Ich gehe davon aus, dass dies auch im Kanton St. Gallen der Fall ist. Ich würde an sich gerne hören, dass die SVP auch die Partei ist, die Bundesgerichtsurteile anerkennt. Dann können wir die Diskussion hier nämlich abschliessen.

3.3.2 Beratung Entwurf

Die vorberatende Kommission berät die einzelnen Artikel des Erlassentwurfs und stimmt über allfällige Anträge ab. Werden keine Anträge gestellt, ist eine Abstimmung über die einzelnen Artikel und eine Abstimmung über den (bereinigten) Entwurf nicht notwendig.

Art. 3 (Erziehungs- und Bildungsauftrag)

Dudli-Oberbüren: Ich beantrage im Namen der SVP-Delegation, Art. 3 Abs. 1 VSG wie folgt zu formulieren:

«Die Volksschule unterstützt die Eltern in der Erziehung des Kindes zu einem lebensbejahenden, tüchtigen und gemeinschaftsfähigen Menschen. Sie wird nach christlichen Grundsätzen geführt und pflegt das entsprechende kulturelle Erbe, namentlich die Feiertage.»

Als Folge der multikulturellen Zusammensetzung der Schülerschaft und insbesondere wegen der zunehmenden Zahl von muslimischen Schulkindern besteht bei einigen Schulträgern die Tendenz, die Pflege der christlichen Feiertage, allen voran Weihnachten, zu vernachlässigen oder ganz darauf zu verzichten. Dies, obwohl das Weihnachtsfest schon lange keinen ausschliesslich religiösen Charakter mehr hat, sondern zu einem wichtigen Teil unseres kulturellen Erbes geworden ist.

Bucher-St.Margrethen (im Namen der SP-GRÜ-Delegation): Der Antrag der SVP-Delegation ist abzulehnen. Dagegen sprechen sowohl formelle als auch inhaltliche Gründe. Die formellen Gründe haben wir vorhin im Wesentlichen von Sandra Stefanovic gehört. Wir finden es problematisch, wenn man Artikel ändert, die nicht Bestandteil der Botschaft sind. Die Regierung konnte sich dazu nicht äussern. Es gab keine Vernehmlassung. Das ist keine seriöse Gesetzgebungsarbeit eines Parlamentes. Wir möchten deshalb beliebt machen, Abstand davon zu nehmen, ein ganzes Gesetz überarbeiten zu wollen, wenn in einem Nachtrag nur einzelne Artikel zu behandeln sind.

Inhaltlich möchte ich noch kurz erläutern, weshalb die SP-GRÜ-Delegation der Meinung ist, dass es diese Erweiterung nicht braucht. Der Antrag bewirkt, dass der Schule einfach ein neuer Erziehungs- oder Bildungsauftrag erteilt wird. Die SP-GRÜ-Delegation findet dies nicht überlegt. Im Weiteren sind uns keine Probleme mit den abgesprochenen, hier aufgeführten Beispielen bekannt. Die Schulen können diese Probleme – sofern es welche gibt – selber lösen und dies – wie wir beim Eintreten gesagt haben – mit pragmatischen Ansätzen. Wir sind deshalb der Meinung, dass ein nicht vorhandenes Problem nicht zu einem Problem gemacht werden sollte.

Schorer-St.Gallen (im Namen der FDP-Delegation): Der Antrag der SVP-Delegation ist abzulehnen. Nach Auffassung der FDP-Delegation braucht es diesen Zusatz nicht. Wir lehnen diesen Antrag ab, weil wir der Meinung sind, dass nach den vorangegangenen Ausführungen und der beantworteten Frage von Lüthi-St.Gallen diese Werte bereits in den christlichen Grundsätzen inkludiert sind. Uns sind auch keine Schulträger bekannt, welche diese bewusst vernachlässigt hätten.

Tschirky-Gaiserwald (im Namen der CVP-GLP-Delegation): Der Antrag der SVP-Fraktion ist abzulehnen. Aufgrund der vorangegangenen Ausführungen verzichten wir auf weitere Worte. Wichtig

ist es, dass den christlichen Grundsätzen nachgelebt wird. Das steht bereits so im Gesetz und das kulturelle Erbe soll dementsprechend gepflegt werden.

Die vorberatende Kommission lehnt den Antrag der SVP-Delegation mit 9:5 Stimmen bei 1 Abwesenheit ab.

Art. 49^{bis} (Inhalt)

Bucher-St.Margrethen: Ich möchte die Diskussion, die wir vorhin geführt haben, nochmals aus legislativer Sicht aufnehmen. Ich bin der Ansicht, dass der Gesetzestext nicht mit dem Botschaftstext korrespondiert. In Abschnitt 3.2.3.c der Botschaft wird die Unterscheidung zwischen Urlaub und Dispensation hervorgehoben und diese ist im Art. 49^{bis} VSG nicht abgebildet. Ich möchte beliebt machen, dass die Verwaltung einen Vorschlag einreicht, der sowohl die Dispensation als auch den Urlaub erfasst. Diesen Vorschlag können wir dann als Antrag der vorberatenden Kommission übernehmen.

Franziska Gschwend: Ich meine, wir könnten den Vorschlag bereits jetzt diskutieren. Es wäre relativ einfach zu lösen, indem Art. 49^{bis} Abs. 1 zweiter Satz VSG wie folgt ergänzt würde:

«Vorbehalten bleibt eine Dispensation oder ein Urlaub aus wichtigem Grund im Einzelfall.»

Fürer-Rapperswil-Jona: Ich habe eine Verständnisfrage. Für mich ist eine Dispensation das gleiche wie ein Urlaub. Wenn jemand in den Urlaub geht, besucht er die Fächer nicht und das ist wiederum eine Dispensation. Dann braucht es diese Unterscheidung nicht.

Kommissionspräsident: Botschaft und Entwurf korrespondieren nicht. Eine Ergänzung ist sicher nicht schlecht und dient der Erklärung.

Bucher-St.Margrethen: In Abschnitt 3.2.3.a sind diese Begriffe erklärt. Urlaub ist eine Befreiung vom gesamten Unterricht z.B. für einen halben oder ganzen Tag. Dispensation ist kürzer- oder längerfristige bzw. tages- oder jahrelange Freistellung von einzelnen Fächern oder Unterrichtsinhalten.

Egger-Berneck: Ich finde die Präzisierung von Bucher-St.Margrethen sehr wichtig. Ich hoffe, dass wir heute einen entsprechenden Antrag formulieren können, denn die Ergänzung trägt zum Verständnis bei.

Tschirky-Gaiserwald: Ich übernehme den Vorschlag des Bildungsdepartementes und beantrage, Art. 49^{bis} Abs. 1 zweiter Satz VSG wie folgt zu formulieren:

«Vorbehalten bleibt eine Dispensation oder ein Urlaub aus wichtigem Grund im Einzelfall.»⁸

⁸ Vgl. Folgeänderung im Antragsformular: «[...] ~~Sie~~ Eine Dispensation oder ein Urlaub ist nur zulässig, soweit die Schülerin oder der Schüler dennoch einen ausreichenden Grundschulunterricht erhält.

Hess-Balgach: Dem Antrag Tschirky-Gaiserwald ist zuzustimmen. Das Wort «wichtig» ist sehr relativ. Gerade bei einer längerfristigen Dispensation sollten entsprechende Begründungen der religiösen Motive nachgereicht werden. Bei medizinischen Gründen wird schliesslich auch ein Arztzeugnis verlangt. Es braucht eine Fachstelle, welche die Schulträger in der Entscheidung über die Dispensation unterstützen kann. Könnte das noch entsprechend ergänzt werden?

Franziska Gschwend: Das wäre nicht zulässig. Das ist eine Konstante in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wenn es um die Religionsfreiheit geht. Das Bundesgericht hat hierzu immer wieder festgehalten, dass der Staat die religiöse Überzeugungen oder Pflichten nicht nachprüfen kann. Erst dann, wenn etwas klar absurd wäre, kann man sagen, dass dies nicht mehr eine Religion betreffe. Es ist dem Staat verwehrt zu bewerten, ob eine religiöse Pflicht wichtig ist oder nicht. Dies macht eine Abwägung bei der Religionsfreiheit nicht ganz einfach.

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag von Tschirky-Gaiserwald mit 13:0 Stimmen bei 1 Enthaltung und 1 Abwesenheit zu.

Art. 54^{bis} (Bekleidung)

Tschirky-Gaiserwald: Ich beantrage, Art. 54^{bis} Abs. 1 VSG wie folgt zu formulieren:

«Die Schülerin oder der Schüler hat sich in der Schule korrekt zu kleiden und zu verhalten. Sie oder er verzichtet auf eine Bekleidung, die den ungestörten Unterricht oder den Schulfrieden gefährdet.»

Mein Votum bezieht sich auf Art. 54^{bis} VSG im Zusammenhang mit Art. 92 VSG. Art. 92 Abs. 1 VSG stipuliert: «Schule und Eltern arbeiten in Erziehung und Ausbildung zusammen. Sie richten ihr Verhalten auf die Wahrung des Schulfriedens und des ungestörten Unterrichts aus.» Ich mache beliebt, Art. 54^{bis} Abs. 1 VSG entsprechend zu ergänzen, denn jetzt hält Art. 92 VSG nur fest, dass die Eltern auf das Verhalten der Schülerinnen und Schüler achten sollten. Die Schülerinnen und Schüler selber sind aber quasi nicht dazu verpflichtet, auf ihr eigenes Verhalten zu achten.

Franziska Gschwend: Das ist heute bereits in Art. 54 VSG geregelt. Dieser lautet: «Die Schülerin oder der Schüler hat sich in Schule und Öffentlichkeit anständig und rücksichtsvoll zu verhalten».

Tschirky-Gaiserwald: Ich ziehe den Antrag zurück.

Wüst-Oberriet: Ich beantrage im Namen der SVP-Delegation, Art. 54^{bis} Abs. 3 VSG wie folgt zu formulieren:

«Der Schulrat kann in der Schulordnung oder in einem anderen Reglement ergänzende Bestimmungen erlassen, insbesondere um den Schulfrieden zu gewährleisten.»

Der Vorsteher des Bildungsdepartementes hat zwar gesagt, dass dies bereits in Abs. 1 stehe, aber dort geht es aus unserer Sicht um die Bekleidungsvorschriften und Abs. 3 befasst sich hingegen mit der Schule.

Bucher-St.Margrethen: Der Antrag SVP-Delegation ist abzulehnen. Wir haben bereits vom Vorsteher des Bildungsdepartementes gehört, dass dies bereits in Abs. 1 geregelt ist. Der Antrag der

SVP-Delegation vermischt Bekleidung und Verhalten. Art. 54^{bis} VSG bezieht sich ausdrücklich nur auf die Bekleidung. Deshalb kann Abs. 3 nicht mit Verhaltensregeln ergänzt werden. Das wäre ein systematischer Fehler.

Franziska Gschwend: Ich kann diese Aussage unterstreichen und nochmals auf Art. 33 VSG hinweisen, der für den kommunalen Schulträger als Grundlage für den Erlass der Schulordnung dient. Damit ist es den Schulträgern bereits heute möglich, Rechte und Pflichten zu regeln. Ausserdem möchte ich nochmals auf Art. 54^{bis} Abs. 1 VSG hinweisen. Dieser bildet eine Klammer um die beiden anderen Absätze und die beantragte Ergänzung ist ohnehin bereits in Abs. 1 enthalten.

Wüst-Oberriet: Ich ziehe den Antrag zurück.

Bucher-St.Margrethen: Die SP-GRÜ-Delegation verzichtet darauf, einen Antrag zu stellen, möchte aber anmerken, dass man Abs. 3 streichen könnte. Wir begrüssen es, dass der Erziehungsrat für einheitliche kantonale Vorschriften in diesem Bereich sorgt. Wir anerkennen auch die Bemühungen des Bildungsdepartementes, keine abschliessende Regelung vorzusehen und diese den Schulgemeinden offen zu lassen. Dies allerdings unter der Prämisse – ich möchte dies im Protokoll nochmals festhalten – dass ein Kopftuchverbot nicht zulässig ist, auch wenn eine Schulgemeinde ein solches in ihrer Schulordnung aufnehmen würde. Dies ist nämlich ausdrücklich in der Botschaft auf Seite 29 festgehalten.

Schorer-St.Gallen: Ich beantrage im Namen der FDP-Delegation, Art. 54^{bis} Abs. 2 VSG wie folgt zu formulieren:

«Der Erziehungsrat erlässt Ausführungsbestimmungen, insbesondere nähere Vorschriften zur Bekleidung in der Schule.»

Dadurch soll klargestellt werden, was der Schulrat für Möglichkeiten hat.

Franziska Gschwend: Was ist der Mehrwert zur bisherigen Formulierung?

Schorer-St.Gallen: Es soll Klarheit über die Ausführung herrschen. Es sollen nicht nur nähere Vorschriften sein, sondern auch geregelt sein, wie und was die Schulträger ausführen bzw. wie und was in der Schulordnung ausgeführt werden kann.

Jäger-Vilters-Wangs: Ich habe noch eine Ergänzung. Der Vorsteher des Bildungsdepartementes erwähnte, dass der Erziehungsrat auf klare Aufträge wartet. Die FDP-Delegation möchte mit diesem Antrag die Erwartungen vermitteln, dass die Vorschriften zur Bekleidung vom Erziehungsrat diskutiert werden sollen und den Schulträgern Leitlinien abgegeben werden. Im Moment herrscht diesbezüglich Wildwuchs.

Egger-Berneck: Dem Antrag der FDP-Delegation ist zuzustimmen. Ich finde eine Konkretisierung notwendig, damit Unsicherheiten in Zukunft vermieden werden können und eine klare Gesetzgebung vorliegt.

Bucher-St.Margrethen: Ich beantrage, Art. 54^{bis} Abs. 2 VSG wie folgt zu formulieren:

«Der Erziehungsrat erlässt ~~nähere Vorschriften~~ Ausführungsbestimmungen zur Bekleidung in der Schule.»

Wenn ich die FDP-Delegation richtig verstanden habe, dann möchte sie die Kompetenz des Erziehungsrates auf weitere Bereiche ausweiten als die Bekleidung? Denn dieser Artikel befasst sich nur mit der Bekleidung. Dann braucht es das «insbesondere» nicht, denn es ist klar, dass nur die Bekleidung gemeint ist. Das sagt allein schon der Titel aus. Ich finde den Ansatz gut, statt «nähere Vorschriften» den Begriff «Ausführungsbestimmungen» zu verwenden.

Abs. 3 redet wieder von «ergänzende Vorschriften». Ich finde diese Abgrenzung zwischen «näheren» und «ergänzenden Vorschriften» schwierig. Wenn wir nun «nähere Vorschriften» durch «Ausführungsbestimmungen» ersetzen würden, wäre dies m. E. die bessere Formulierung, weil dann klar ist, dass der Erziehungsrat die Ausführungsbestimmungen erlässt und der Schulrat ergänzende Vorschriften dazu erlassen kann. Das entspricht übrigens auch dem Text in der Botschaft, denn hier ist nicht von «nähere Vorschriften», sondern von «Ausführungsbestimmungen» die Rede.

Schwager-St.Gallen: Ich beantrage, Art. 54^{bis} Abs. 2 VSG wie folgt zu formulieren:

«Der Erziehungsrat erlässt ~~nähere Vorschriften zur Bekleidung in der Schule~~ Ausführungsbestimmungen.»

Egger-Berneck: Eine Verständnisfrage: Sind «Ausführungsbestimmungen» und «nähere Vorschriften» gleichbedeutend?

Franziska Gschwend: Ja, das sind in diesem Fall austauschbare Rechtsbegriffe.

Bucher-St.Margrethen: In Abschnitt 3.3 der Botschaft, auf Seite 29, zweiter Absatz, heisst es: «Dem Erziehungsrat wird mit Art. 54^{bis} Abs. 2 VSG der Auftrag erteilt, auf kantonaler Ebene Ausführungsbestimmungen zu Bekleidungsvorschriften in der Volksschule zu erlassen.» Das könnte in den Gesetzestext übernommen werden anstatt einen neuen Begriff einzuführen.

Jäger-Vilters-Wangs: Was ist der Unterschied zwischen «Ausführungsbestimmungen» und «Vorschriften»? Wenn diese Begriffe das Gleiche bedeuten, können dafür auch die gleichen Wörter verwendet werden, und wenn nicht, dann müssen wir andere Wörter nehmen.

Bucher-St.Margrethen: Es ist das Gleiche, aber «Ausführungsbestimmungen» ist ein stehender juristischer Begriff. Es bezieht sich darauf, dass Ausführungsbestimmungen eine bestehende rechtliche Grundlage im Detail noch weiter ausführen. «Vorschriften» ist offener, weil es kein stehender juristischer Begriff ist.

Franziska Gschwend: Hier geht es um die Ausführungsbestimmung zu Abs. 1. Abs. 3 bezieht sich auf die allgemeine Kompetenz des Schulrates, eine Schulordnung zu erlassen.

Fürer-Rapperswil-Jona: Ist beim Antrag Schwager-St.Gallen noch klar, dass es um die Bekleidung geht.

Kommissionspräsident: Das ergibt sich aus dem Titel der Bestimmung.

Schorer-St.Gallen: Ich ziehe den Antrag der FDP-Delegation zugunsten des Antrags Schwager-St.Gallen zurück.

Franziska Gschwend: Entweder sie ergänzen den Begriff «Ausführungsbestimmungen» mit «zur Bekleidung in der Schule» oder sie lassen den Antrag Schwager-St.Gallen so stehen. Den Satzteil «zur Bekleidung in der Schule» braucht es legislativ nicht unbedingt, weil die Bekleidung bereits im Titel erwähnt ist.

Bucher-St.Margrethen: Ich ziehe meinen Antrag zugunsten des Antrags Schwager-St.Gallen zurück. Ich schliesse mich dem Antrag Schwager-St.Gallen an.

Kommissionspräsident: Ich stelle fest, dass nun nur noch der Antrag Schwager-St.Gallen hängig ist.

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag von Schwager-St.Gallen mit 14:0 Stimmen bei 1 Abwesenheit zu.

Art. 92 (Zusammenarbeit a] Schule und Eltern)

Dudli-Oberbüren: Was sind die Konsequenzen bei Zuwiderhandlung gegen Art. 92 Abs. 1 VSG? Ist dann die Anwendung von Art. 97 VSG oder Art. 131 VSG klar oder müsste man dies hier noch explizit erwähnt werden?

Franziska Gschwend: Die Zusammenarbeit zwischen Schule und Eltern ist ein Teil der Mitwirkungspflicht der Eltern, die sie gegenüber der Schule haben. Wenn diese verletzt wird, dann kann gestützt auf Art. 97 Abs. 2 VSG eine Verwarnung oder eine Busse gesprochen werden. In schweren Fällen kann eine Strafanzeige eingereicht werden, dann kommt Art. 131 VSG zum Zug.

Frick-Buchs: Die FDP-Delegation stellt die Frage, ob es möglich wäre, bei Art. 92 VSG einen dritten Absatz mit folgendem Wortlaut einzufügen: «Der Erziehungsrat erlässt nähere Vorschriften zum Spracherwerb von Kind und Eltern.» Ist es möglich, so etwas im Gesetz zu verankern?

Franziska Gschwend: Das ist nicht im Volksschulgesetz zu regeln. Das Volksschulgesetz bezieht sich nur auf die Volksschule, d.h. nur auf die obligatorische Schulpflicht. Deshalb kann man nicht über das Volksschulgesetz die Eltern verpflichten, einen Deutschkurs zu besuchen. Das wäre eigentlich im Sachbereich Integration anzusiedeln.

Frick-Buchs: Ist es denn möglich, eine entsprechende Pflicht irgendwo im Gesetz zu verankern? Viele Schulgemeinden führen vorschulische Mutter-Kind-Kurse durch, die dann quasi als obligatorisch deklariert werden. Wenn sich die Mütter weigern teilzunehmen, haben wir keine Handhabung. In unserer Schulgemeinde werden diese Kurse zu 80 Prozent besucht, in anderen Schulgemeinden ist das nicht der Fall, weil die Eltern wissen, dass die nicht kommen müssen. Wir möchten eine Pflicht einführen, die deutsche Sprache zu erlernen.

Franziska Gschwend: Das Anliegen ist absolut legitim, aber ich meine, das Volksschulgesetz ist nicht der richtige Ort, dies zu regeln. Das Volksschulgesetz regelt nur die Bildung der Kinder.

Frick-Buchs: Wir haben doch zuvor über die Integration diskutiert. Wäre es denn nicht möglich, in diesem Rahmen eine Regelung zu erschaffen?

Brigitte Grob: Im Zusammenhang mit der Erteilung von Ausländerbewilligungen an Drittstaatsangehörige können Integrationsvereinbarungen geschlossen werden. Da ist die Sprachkompetenz ein vorrangiger Punkt. Wenn die Vereinbarung nicht eingehalten wird, namentlich der Sprachkursbesuch verweigert wird, dann kann diesen Personen unter Umständen die Aufenthaltsbewilligung wieder entzogen werden bzw. nicht mehr verlängert werden.

Frick-Buchs: Faktisch ist es so, dass wir viele Kinder und Eltern haben, die kein Deutsch sprechen, auch wenn die Kinder ein paar Jahre die Schule besuchen. Wir können nicht mit ihnen reden und brauchen jahrelang einen Übersetzer.

Sandra Stefanovic: Es stellt sich auch hier wieder die Frage des Sachzusammenhangs zum beratenden Geschäft. Gerade weil es andere Bereiche, wie z.B. die Integrationsvereinbarung betrifft, wäre es wahrscheinlich sinnvoller, in Form einer Motion oder eines Auftrags von der Regierung abklären zu lassen, ob dieses Anliegen überhaupt möglich ist. Dann hätte die Regierung auch die Möglichkeit, die Sachlage genauer zu betrachten. Ich kann es nicht einschätzen, aber ich denke, dass es schwierig ist, hier spontan eine Lösung zu finden.

Kommissionspräsident: Ich schlage vor, dass wir diese Frage später nochmals unter Traktandum 3.3.3 aufnehmen. Die vorberatende Kommission hat die Möglichkeit eine Motion oder einen Auftrag einzureichen. Die Frage ist einfach, ob wir eine Mehrheit dafür finden. Es gibt sicher einen Weg, die Thematik aufzunehmen.

Regierungsrat Kölliker: Ich bitte einfach darum, dass nicht im Volksschulgesetz regeln zu wollen, weil die Elternbildung nicht Teil des Volksschulunterrichts ist.

Jäger-Vilters-Wangs: Ich möchte noch etwas zum Begriff «Eltern» in Art. 92 Abs. 2 VSG fragen. Im Schulalltag beschäftigt uns das Thema Information der Eltern von Seiten der Schule häufig. Wie ist der Begriff «Eltern» genau definiert und sind damit diejenigen gemeint, die erziehungsbe-rechtigt sind? Wir haben Probleme mit Müttern und Vätern, die das alleinige Sorgerecht haben und uns dann sagen, wir dürfen den andern Elternteil nicht über Schulleistungen informieren. Das kann es nicht sein. Wie ist die Handhabung? Mit Eltern sind ja Vater und Mutter gemeint, aber wenn sich diese im Streit befinden, müsste dann eine Präzisierung in Bezug auf die Erziehungsberechtigung erfolgen?

Franziska Gschwend: Diese Fragen sind durch das Bundeszivilrecht (Schweizerisches Zivilgesetzbuch, SR 210; abgekürzt ZGB) geregelt. Die Eltern im Sinne des Volksschulgesetzes sind die Erziehungs- und Sorgeberechtigten. Das ZGB gibt aber auch dem nicht erziehungs- oder sorgeberechtigten Elternteil den Anspruch darauf, von der Schule über die wichtigen, die schulische Laufbahn betreffenden Schritte ihres Kindes informiert zu werden. Es gibt aber auch Grenzen. Es darf z.B. nicht dazu führen, dass der nicht sorgeberechtigte Elternteil über die Schule Ermittlungen anstellt, wie sich das ausserschulische Leben des Kindes abspielt. Die Schule muss sich rein auf die schulischen Belange beschränken. Eine zweite Grenze besteht dort, wo zivilrechtlich auch der persönliche Verkehr unterbunden ist. Da bewegt man sich in einem ziemlich delikaten Bereich, was man als Schule noch sagen darf und was nicht. Wenn in einem konkreten Fall Fragen

aufkommen, möchte ich auf die relative breite Auskunftspraxis unseres Rechtsdienstes verweisen und sie einladen, die betreffende konkrete Fragestellung mit uns zu diskutieren. Diese Hilfestellung in konkreten Fällen bieten wir allen Schulträgern an – zumindest solange, wie wir bei einer Fragestellung nicht Rekursinstanz sind.

Jäger-Vilters-Wangs: Dann muss der Begriff nicht präzisiert werden?

Kommissionspräsident: Der Begriff «Eltern» ist bereits geklärt.

Art. 96^{bis} (Mitwirkungspflicht)

Schorer-St.Gallen: Ich beantrage im Namen der FDP-Delegation, Art. 96^{bis} Abs. 1 Bst. c VSG wie folgt zu formulieren:

«halten das Kind zur Wahrung des Schulfriedens, zur Befolgung der Schulordnung und zu korrekter Bekleidung nach Art. 54^{bis} dieses Erlasses an.»

Wir möchten mit dieser Ergänzung nochmals darauf hinweisen, dass die Schulordnung befolgt werden muss und die Eltern diese Mitwirkungspflicht haben. Die Schulordnung wird auch im Bericht immer wieder genannt. Wir erachten dies als Konkretisierung.

Franziska Gschwend: Es ist so, dass die Schulordnung ein allgemein verbindliches Reglement ist und damit auf Gemeindeebene den Charakter eines Gesetzes hat. Insofern ist klar, dass man die Schulordnung befolgen muss. Sonst müsste man überall erwähnen, dass sich die Bürger ans Gesetz halten müssen.

Tschirky-Gaiserwald: Ist der Begriff «Schulfrieden» legistisch klar umschrieben?

Bucher-St.Margrethen: Das ist ein Begriff des Bundesgerichts.

Tschirky-Gaiserwald: In der Botschaft kommt er einmal im Zusammenhang mit dem Bundesgericht vor und sonst kommt er nicht vor.

Franziska Gschwend: Der Begriff ist nicht klar umschrieben. Das Bundesgericht braucht ihn für die Ordnung in der Schule und alle Umstände, die dazu beitragen können. Es ist aber nicht ganz klar umrissen, was alles dazu gehört. Es handelt sich um eine negative Formulierung, die zu erfassen versucht, was diese Ordnung in der Schule gefährden könnte.

Tschirky-Gaiserwald: Könnte die Terminologie zuhanden des Protokolls noch umschrieben werden?

Franziska Gschwend: Wir könnten etwas philosophieren. Ob das Ergebnis dann aber im konkreten Fall den «Schulfrieden» wirklich ganz genau erfasst, ist dann eine andere Frage.

Tschirky-Gaiserwald: In der Botschaft findet der Begriff nur in Zusammenhang mit dem Bundesgerichtsurteil Erwähnung. Vielleicht wäre es deshalb zuhanden des Protokolls hilfreich einige Beispiele beizulegen. Ich habe nichts gegen den Begriff, ich denke nur, es wäre sehr hilfreich ihn besser zu verstehen.

Brigitte Grob: Vielleicht noch eine Erklärung. Nicht jeder Begriff lässt sich klar definieren. Wir müssen mit einer gewissen Unschärfe leben. Zwar können wir versuchen, Begriffe in bestimmte Sachzusammenhänge zu stellen und sie so inhaltlich fassbarer zu machen oder sie anderweitig etwas näher zu beschreiben. Unbestimmte Begriffe sind auslegungsbedürftig; das ist aber nicht ungewöhnlich. Meines Erachtens ist beim Begriff «Schulfrieden» die Stossrichtung klar, auch wenn es sich nicht um einen exakten juristischen Begriff handelt.

Schwager-St.Gallen: Ich finde den Begriff gut, denn er ist das Gegenteil von Unfrieden und diesen möchten wir von der Schule fernhalten. Daher passt der Begriff, wenn er eine umfassende Beschreibung der Situation erreicht.

Jäger-Vilters-Wangs: Uns ist klar, dass die Einhaltung der Schulordnung sicher bereits im Volksschulgesetz erwähnt ist, jedoch ist für uns die in dieser Bestimmung die «Wahrung des Schulfriedens» ein zu schwammiger Begriff. Unser Antrag ist als Nachdruck gedacht, die Einhaltung der Schulordnung zu betonen. Die doppelte Erwähnung schadet unseres Erachtens nicht.

Egger-Berneck: Dem Antrag FDP-Delegation ist zuzustimmen. Der Antrag dient der Präzisierung und schadet nicht.

Regierungsrat Kölliker: Wir können in einem Gesetz immer noch etwas verstärken oder nochmals erwähnen. Wir haben jedoch grundsätzlich darauf hingearbeitet, das Gesetz schlank zu halten. Wiederholungen kann man praktisch überall ins Feld führen, jedoch weisen wir darauf hin, mit diesen zurückhaltend umzugehen.

Franziska Gschwend: Noch als Ergänzung aus juristischer Sicht: Das Volksschulgesetz verpflichtet z.B. auch dazu, ein Benützungsreglement für Schulanlagen zu erstellen. Dieses steht auf der gleichen Stufe wie die Schulordnung. Es ist auch ein allgemein verbindliches Reglement für die Gemeinde, das auf kommunaler Ebene Gesetzescharakter hat. Das würde wiederum bedeuten, dass auch dieses Benützungsreglement hier nochmals erwähnt werden müsste. Das zieht einen ganzen Rattenschwanz an Erwähnungen mit sich, obwohl diese Bestimmungen bereits in einem Gesetz enthalten sind.

Dudli-Oberbüren: Wir müssen uns einfach bewusst sein, dass es hier um die Mitwirkungspflicht der Eltern geht. Dass die Schulordnung als solches gelten muss und die Kinder sich daran zu halten haben, ist wohl klar. Aber es geht hier darum, dass die Eltern im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht für die Einhaltung der Schulordnung durch ihre Kinder besorgt sind. Die Ergänzung bringt diesen Vorteil.

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag der FDP-Delegation mit 9:5 Stimmen bei 1 Abwesenheit zu.

Art. 97 (Ordnungsbusse)

Dudli-Oberbüren: Eine kleine Frage: Wieso wurde der zu streichende Passus nicht schon im früheren Nachtrag des Volksschulgesetzes gestrichen?

Franziska Gschwend: Das ist in früheren Nachträgen schlicht untergegangen.

Titel und Ingress

Kommissionspräsident: Titel und Ingress sind unbestritten.

Mittagspause von 12.30 bis 14.00 Uhr.

3.3.3 Aufträge

Die vorberatende Kommission berät allfällige Aufträge im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates nach Art. 95 GeschKR und stimmt darüber ab.

Kommissionspräsident: Es werden Aufträge nach Art. 95 GeschKR gestellt.

Frick-Buchs: Es ist ein grosses Problem in den Schulen, dass manche Eltern kein Deutsch sprechen und ebenso wenig ihre Kinder. An Elternabenden und Elterngesprächen können wir uns kaum verständigen. Das betrifft z.T. auch Eltern, die seit Jahren in der Schweiz leben und deren Kinder mit der gleichen Zeit in der Schule die Sprache erlernt haben. In Buchs, aber auch in anderen Gemeinden des Kantons, werden deshalb Frühförderungskurse angeboten, bei denen Kinder ab drei Jahren zusammen mit der Mutter ein- bis zweimal wöchentlich in eine Spielgruppe kommen können, um einfache Deutschkenntnisse zu vermitteln. Diese Kurse vermitteln auch die späteren Abläufe im Kindergarten. Damit machen wir sehr gute Erfahrungen.

Die Gemeinde Buchs erklärt den Kursbesuch für obligatorisch. Wir haben den Eindruck, dass über 80 Prozent der Mütter diese Kurse besuchen, weil sie auch nicht wissen, dass es keine rechtliche Grundlage für das Obligatorium gibt. In anderen Gemeinden wissen die Bewohnerinnen und Bewohner über diesen Umstand Bescheid und dementsprechend ist der Zulauf dort geringer. Es stellt sich nun die Frage, welches Departement zuständig wäre und ob die Möglichkeit besteht, diese Kursbesuche für obligatorisch zu erklären. Es sollen nicht nur die Kinder, sondern auch die Eltern die Grundbegriffe der deutschen Sprache erwerben, um sich mit Ihnen in der Schule unterhalten zu können. Ich sage jeweils den Eltern, dass es nicht nur darum geht, nur miteinander zu reden, sondern dass wir uns auch wirklich verstehen. Das ist ein massiver Unterschied. Wir würden gerne mittels Auftrag eine Auslegeordnung des zuständigen Departementes wünschen, ob die Möglichkeit zur gesetzlichen Verankerung für das Obligatorium dieser Kurse besteht.

Bucher-St.Margrethen: Ich finde das Anliegen sehr berechtigt, sehe aber einfach den Zusammenhang zur Vorlage nicht ganz. Ich würde es eher begrüssen, wenn Sie einen Fraktionsvorstoss oder einen persönlichen Vorstoss einreichen würden. Ihr Anliegen geht über die heute zu beratenden Vorlage hinaus.

Kommissionspräsident: Kann ein Auftrag oder eine Motion aus der vorberatenden Kommission auch ein anderes Thema beinhalten als die zu beratende Vorlage?

Sandra Stefanovic: Das ist nur bei der Motion möglich. Diese kann auch weitere Themen aufgreifen. Beim Auftrag muss ein sachlicher Zusammenhang zur Vorlage gegeben sein. Ob dieser gegeben ist, wäre bei diesem Wortlaut eher anzuzweifeln, da nur indirekt ein Zusammenhang zu den Bekleidungs Vorschriften in der Volksschule herzustellen ist.

Regierungspräsident Fässler: Das Anliegen ist für mich mehr als nachvollziehbar. Das Leben in der Schweiz zusammen mit Kindern, deren Eltern beide nicht Deutsch sprechen, ist sicher erschwert und auch die Begleitung und Unterstützung der Kinder während der Schule ist so kaum möglich. Daher muss man alles unternehmen, dass die Leute in unserem Kanton Deutsch lernen. Der Ansatz der Frühförderung, den Buchs gewählt hat, ist sehr überzeugend. Auch die Stadt St.Gallen geht diesen Weg.

Es geht nicht nur um den Deutscherwerb, sondern auch um Integration im weitesten Sinne – auch in unsere Kultur und in unsere Lebenswelt. Dies verpflichtend zu erklären, wird schwierig. Wir machen dies für Drittstaatenangehörige; das sind Bürgerinnen und Bürger ausserhalb der EU- und EFTA-Staaten. Diese kommen für ein Gespräch aufs Migrationsamt und wir erklären ihnen dann, dass sie jetzt Deutsch lernen müssen. Sie unterschreiben dann eine Verpflichtung – die Integrationsvereinbarung –, innerhalb von zwei Jahren das Niveau A2 zu erreichen. Wenn sie dieses Ziel erreichen, dann trägt der Staat einen Teil der Schulkosten. Das funktioniert bei den meisten ziemlich gut, aber nicht bei allen. Es gibt Mütter, die immer wieder schwanger sind und sagen, dass sie jetzt auf das Kind aufpassen müssen und nicht zur Schule gehen können. Deshalb gibt es solche, die das Ziel nicht erreichen. Wir hätten an und für sich die Möglichkeit diese Personen auszuweisen, aber wenn die Kinder bereits fünf Jahre hier zur Schule gegangen sind, ist es rechtlich nicht so einfach. Dies betrifft jetzt nur Drittstaatenangehörige. Auch innerhalb der EU- und EFTA-Staaten reden nicht alle Deutsch. Das Freizügigkeitsabkommen wird es aber nicht zulassen, eine Sprachhürde einzubauen. Das dürfte am EU-Recht scheitern.

Dann gibt es noch jene, die über das Asylwesen in die Schweiz kommen. Dort achten wir in den kantonalen Zentren von Beginn an, dass Deutschkenntnisse erworben werden. Danach führen das die Gemeinden mit den sich in Entwicklung befindlichen Quartierschulen weiter. Wenn diese Leute Asyl erhalten, zahlt der Bund rund 6'000.– Franken für die Integrationsförderung. Dieses Geld kann zum Spracherwerb eingesetzt werden. Es existieren relativ viele Instrumente. Wenn nun zusätzlich eine gesetzliche Verpflichtung einführt wird, dann müssten wir bei Nichtbeachtung auch wieder eine Sanktion oder eine Strafbestimmung einbauen. Ob dies dann dazu führt, dass die Leute eher Deutsch lernen, bezweifle ich. Ich finde den Ansatz von Buchs, diese Kurse einfach für obligatorisch zu erklären, pragmatisch. Es existiert natürlich kein rechtlicher Hebel, aber ich verspreche jetzt auch kein grosses Feld an Handlungsmöglichkeiten.

Regierungsrat Klöti: Für die Frühförderung ist das Departement des Innern federführend. Wir machen gemeinsam mit dem Bildungs- und Gesundheitsdepartement gute Erfahrungen. Im Bereich Integration ist der Kanton zusammen mit den Gemeinden sehr etabliert, was den Erwerb von Sprachkenntnissen betrifft. Wenn wir nun einen solchen Kursbesuch im Volksschulgesetz irgendwo anhängen, ist das schon sehr gesucht. Ausserdem kann man es überhaupt nicht gesetzlich verankern, wie es Regierungspräsident Fässler erläutert hat. Man kann es bei den Drittstaatenangehörigen und bei den Asylsuchenden machen, bei den EU- und EFTA-Bürgerinnen und Bürgern ist das sehr schwierig bis kaum möglich.

Hugentobler-St.Gallen: Die CVP-GLP-Delegation hat Verständnis für dieses Anliegen. Die CVP-GLP-Fraktion hat im April die Interpellation «Eltern in die Pflicht nehmen»⁹ eingereicht. Darin stellen wir fünf Fragen und vier davon zielen eigentlich genau auf das ab. Ich gebe zu, es steht nir-

⁹ Interpellation 51.17.19.

gends etwas von Deutschkursen, aber wir fragen darin, welche gesetzlichen Grundlagen auf kantonaler Ebene angepasst und wie die Elternpflicht geregelt werden könnte. Ich würde deshalb beliebt machen, dass wir zuerst die Interpellationsantwort abwarten. Danach wären wir sofort Partner für eine Motion, wenn wir mit der Antwort nicht zufrieden sein sollten.

Frick-Buchs: Für mich bestätigt das Gesagte, dass eine gesetzliche Grundlage nötig ist. Wir machen genau die Erfahrung, dass in gewissen Ländern etwas einfach befolgt wird, nur weil es in einem Gesetzesartikel steht. Freiwillige Engagements haben es dann entsprechend schwer. Deshalb hat die Gemeinde Buchs einen grossen Erfolg, weil sie diese Kurse für obligatorisch erklärt. Die vielen Instrumente hören sich wunderbar an, aber sie funktionieren offenbar nicht, sonst würden in Buchs nicht so viele Eltern kein Deutsch können. Die Sprach- und Spielförderung dauert vielleicht ein Jahr und danach findet nichts mehr statt. Anschliessend kommen diese Kinder in die Schule und können dann nicht ausreichend Deutsch. Die Quartierschulen, dieses System finde ich sehr löblich, sind gute Ansätze, aber es ist nicht alles verpflichtend. Deshalb stellt sich die Frage: Können wir diese Leute zum Wohl der Kinder in die Pflicht nehmen?

Jäger-Vilters-Wangs: Ich möchte hier auch noch unterstützend erläutern: Wenn wir nicht einmal mit den Eltern richtig Kontakt aufnehmen können, haben wir anschliessend genau dieselbe Problematik mit Kindern, die schon in der zweiten Generation hier leben und kein Deutsch können. Irgendwo müssen wir doch in der Integration Gas geben. Mit dem Auftrag könnte die Thematik wenigstens einmal genau betrachtet werden. Aus meiner Sicht müsste eine Pflicht zum Kursbesuch bestehen.

Kommissionspräsident: Wo liegt denn der Unterschied zur Interpellation der CVP-GLP-Delegation? Wollen Sie nicht abwarten, bis diese beantwortet ist, ehe wir mit diesem Anliegen doppelspurig fahren? Steht schon in Aussicht, wann die Antwort erfolgen wird?

Franziska Gschwend: Ja, die Interpellation kommt nach den Sommerferien in die Regierung. Dann liegt die Antwort in der Septembersession 2017 dem Rat vor.

Egger-Berneck: Ich finde das Anliegen der FDP-Delegation sehr lobenswert. In Anbetracht der in der Septembersession vorliegenden Antwort zur erwähnten Interpellation, würde ich ebenfalls empfehlen, zuerst die Antwort abzuwarten und dann gemeinsam eine bürgerliche Motion einreichen. Ich hoffe, dass wir dann im Rat grosse Unterstützung erhalten werden. Jetzt einen Hüftschuss zu wagen, finde ich nicht optimal. Wir sollten mit fundierten Unterlagen, die uns die Regierung liefern wird, an diese Sache herangehen. Erst dann können wir gemeinsam etwas Sinnvolles aufbauen.

Kommissionspräsident: Die Fragen der Interpellation der CVP-GLP-Fraktion sind nun auf der Leinwand projiziert. Gibt es von Seiten der Regierung einen Vorschlag?

Franziska Gschwend: Man könnte die Anregung der FDP-Delegation in der Antwort auf die Interpellation in die Antworten zu den Fragen 2 und 4 unterbringen.

Kommissionspräsident: Kann eine Kommission eine einfache Anfrage machen?

Sandra Stefanovic: Nein, das ist nicht möglich. Art. 107 Abs. 1 GeschKR besagt, dass nur Mitglieder und Fraktionen Motionen, Postulate, Interpellationen und Einfache Anfragen einreichen

können. Kommissionen steht lediglich die Möglichkeit von Motionen und Postulaten zur Verfügung.

Frick-Buchs: Unsere Frage betrifft die Erlernung der Sprache. Für mich ist es einfach eine Zeitfrage und dieses Anliegen steht schon lange im Raum. Ich hätte jetzt gerne eine schnelle Antwort.

Hugentobler-St.Gallen: Ich weiss nicht, ob wir heute überhaupt einen solchen Auftrag stellen können. Wenn, dann müsste die Frage lauten: Gibt es Möglichkeiten, für Veranstaltungen oder Kurse eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die einen obligatorischen Besuch vorsieht?

Kommissionspräsident: Diese Frage könnte auch im Sinne einer Empfehlung in die Beantwortung der Interpellation 51.17.19 einfließen.

Fürer-Rapperswil-Jona: Welches Departement wäre denn für eine solche gesetzliche Grundlage zuständig?

Regierungspräsident Fässler: Wenn es im Volksschulgesetz geregelt werden soll, liegt die Zuständigkeit beim Bildungsdepartement. Wenn die Regelung in einer ausländerrechtlichen Bestimmung erfolgen soll, dann ist das Sicherheits- und Justizdepartement zuständig.

Kommissionspräsident: Ich glaube, wir haben eine Lösung, nämlich die eingereichte Interpellation der CVP-GLP-Fraktion. Ausserdem halten wir im Protokoll im Sinne einer Empfehlung fest, das Bildungsdepartement solle diesen Punkt bei der Beantwortung der Interpellationsfragen einfließen lassen.

Sandra Stefanovic: Ich denke die eigentliche Kernfrage ist, wie diese freiwilligen Frühförderungskurse überhaupt rechtlich und organisatorisch einzuordnen sind. Allein diese Frage muss zuerst geklärt werden, ehe von einer gesetzlichen Grundlage die Rede sein kann. Diese implizite Frage ist sicher der Grund für die aktuelle Unklarheit in der Debatte.

Kommissionspräsident: Ich halte fest, wir geben dem Bildungsdepartement die Empfehlung ab, es soll in Zusammenhang mit der Beantwortung der Frage 2 und der Frage 4 der Interpellation 51.17.19 auf die im Protokoll festgehaltene Auseinandersetzung zum gemeinsamen Spracherwerb von Eltern und Kind eingehen. Wenn Sie mit der Antwort der Regierung nicht zufrieden sein sollten, liegt es an der Einzelperson oder einer bzw. mehreren Fraktionen diesbezüglich entsprechende parlamentarische Vorstösse einzureichen.

3.3.4 Rückkommen

Kommissionspräsident: Ein Rückkommen wird nicht verlangt.

3.4 Gesamtabstimmung

Kommissionspräsident: Ich stelle fest, dass die Botschaft und der Entwurf der Regierung durchberaten sind. Wir kommen nun zur Gesamtabstimmung. Wer dem Kantonsrat Eintreten auf den «XIX. Nachtrag zum Volksschulgesetz» beantragen möchte, der bezeuge dies mit Handerheben.

Die vorberatende Kommission beschliesst in der Gesamtabstimmung mit 14:0 Stimmen und 1 Abwesenheit, dem Kantonsrat Eintreten auf die Vorlage zu beantragen.

Regierungsrat Kölliker verabschiedet sich um 12:30 Uhr aus der Sitzung.

4 III. Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz (22.17.02)

4.1 Inhalt gemäss Botschaft

Regierungspräsident Fässler: Es geht weiter mit juristischen Fragestellungen, die eine strak politische Dimension haben. Aber wir sind nicht ganz frei, sondern wandern in den verfassungsmässig garantierten Grundrechten. Es ist wichtig, wenn über politische Vorgaben diskutiert wird, die rechtsstaatlichen Vorgaben zu respektieren. Die Regierung unterbreitet Ihnen den III. Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz. Sie erfüllt damit einen Auftrag des Kantonsrates, der die Motion 42.13.20 «Vermummungsverbot» mit geändertem Wortlaut in der Novembersession 2014 gutgeheissen hatte. Die Regierung hat Nichteintreten beantragt. Sie wurde aber beauftragt, zusammen mit der Erfüllung der Motionen zu den Verhaltens- und Bekleidungsvorschriften in der Volksschule eine gesetzliche Regelung zur Ergänzung bzw. Ausdehnung des bestehenden Vermummungsverbots auf ein allgemeines Gesichtsverhüllungsverbot im öffentlichen Raum vorzulegen, welche die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Einschränkung der Grundrechte berücksichtigt.

In der Botschaft haben wir die massgeblichen Grundrechte, die Rahmenbedingungen für deren Einschränkung und die kontroverse politische und juristische Argumentation ausführlich dargestellt. Die wesentlichen Elemente und Überlegungen der Regierung fasse ich kurz zusammenzufassen:

Dazu möchte ich vorausschicken, dass ein generelles Gesichtsverhüllungsverbot im öffentlichen Raum teilweise ganz andere Fragen aufwirft als Bekleidungsvorschriften in der Volksschule. Der öffentliche Raum bzw. der öffentlich zugängliche Raum ist weit umfassender als der klar begrenzte Bereich einer Schule. Unter den öffentlichen Raum fallen nicht nur öffentliche Strassen, Plätze oder Parks, sondern auch Verwaltungseinrichtungen oder Betriebe des Service public (z.B. Post oder SBB, Bahnhöfe, Flugplätze, öffentlicher Verkehr, Verwaltungs- und Gerichtsgebäude, Spitäler, Museen, Bibliotheken, Schulen usw.) sowie private Betriebe, die dem Publikum zur Beschaffung von Waren und Dienstleistungen offen stehen (z.B. Versicherungen, Banken, Krankenkassen, Restaurants, Einkaufszentren, Kinos, Theater, Schwimmbäder usw.)

Obwohl es niemand direkt aussprechen will, zielt ein allgemeines Gesichtsverhüllungsverbot im öffentlichen Raum vorab auf die von einigen muslimischen Frauen getragenen Gesichts- oder Ganzkörperschleier. Im Kanton St.Gallen sind dies in der Regel Touristinnen und keine hier ansässigen Frauen. Von einem Gesichtsverhüllungsverbot sind aber nicht nur die Burka oder der Nikab betroffen, sondern auch sämtliche anderen denkbaren Gesichtsverhüllungen, nämlich Helme (Töff- und Skifahrer), Mundschutz, Hochzeitsschleier, flächendeckende Tätowierungen usw. Will man nun legiferieren, müssten gewisse Gruppen wohl von einem generellen Verbot ausgenommen werden.

Während das Bundesgericht schon im Jahr 1991 erstmals die rechtliche Zulässigkeit eines Vermummungsverbots bei bewilligungspflichtigen Veranstaltungen beurteilt hat, hat es die Zulässigkeit eines generellen Gesichtsverhüllungsverbots im öffentlichen Raum noch nicht entschieden. Hingegen beurteilte das Verfassungsgericht des Kantons Basel-Stadt im Februar 2014 ein generelles Gesichtsverhüllungsverbot – soweit ein solches überhaupt öffentlichen Interessen diene – als nicht verhältnismässig. Zum gegenteiligen Ergebnis kam der EGMR) im Juli 2014, der das französische Gesichtsverhüllungsverbot als verhältnismässig und EMRK-konform erachtete¹⁰.

¹⁰ EGMR, S.A.S. ./J. Frankreich, Urteil der Großen Kammer vom 1. Juli 2014, 43835/11.

In den letzten zehn Jahren thematisierten zahlreiche politische Vorstösse auf Bundesebene Fragen der Vermummung, der Gesichtsverhüllung, religiös motivierter Bekleidung oder religiöser Symbole. Bis anhin sprachen sich sowohl der Bundesrat in seinen Antworten als auch das Parlament im Ergebnis wiederholt gegen ein allgemeines Gesichtsverhüllungsverbot im öffentlichen Raum aus bzw. sehen keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Für Interessierte möchte ich dazu auf den neusten, 25-seitigen Bericht des Bundesrates vom 9. Juni 2017 «Getragene und an Bauten angebrachte religiöse Zeichen und Symbole» hinweisen. Dieser kommt zum Schluss, dass die mit (punktuellen) Konfliktsituationen im Zusammenhang mit religiösen Symbolen konfrontierten Behörden und Institutionen in der Regel gut in der Lage seien, situationsgerechte und praktikable Lösungen zu finden, weshalb kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe. Zudem wird festgehalten, dass es in Genf, im Berner Oberland und im Tessin Frauen mit Gesicht- oder Ganzkörperschleier gibt, im Rest der Schweiz kaum oder überhaupt nicht. Ausserdem läuft auf eidgenössischer Ebene die Unterschriftensammlung für die Volksinitiative «JA zum Verhüllungsverbot». Die Initiative lehnt sich am Burkaverbot des Kantons Tessin an. Der Kanton Tessin hat im Sommer 2016 ein kantonales Verhüllungsverbot in Kraft gesetzt. Demgegenüber lehnte die Glarner Landsgemeinde anfangs Mai 2017 an der Landsgemeinde ein solches Verbot klar ab.

Es ist nicht Aufgabe der St.Galler Regierung, die Gesetzgebung anderer Kantone zu beurteilen. Klar ist aber: Die Tessiner Regelung ist nicht präjudizierend und eine gerichtliche Überprüfung ihrer Verfassungsmässigkeit hat bisher nicht stattgefunden. Dies würde erst passieren, wenn jemand dagegen rekurriert. National- und Ständerat haben der zugrundeliegenden Tessiner Verfassungsbestimmung aber die politische Gewährleistung erteilt. In Europa kennen Frankreich und Belgien seit 2011 ein Gesichtsverhüllungsverbot; in Österreich wurde im Mai 2017 ein solches beschlossen; zudem besteht in den Niederlande seit Ende November 2016 ein Teilverbot in bestimmten staatlichen Gebäuden, an Schulen, in Spitälern und im öffentlichen Verkehr.

Inwiefern sich ein generelles Gesichtsverhüllungsverbot im öffentlichen Raum mit öffentlichen Interessen begründen lässt, wie ein solches Verbot in einer generell-abstrakten Norm verhältnismässig ausgestaltet bzw. im Einzelfall verfassungskonform umgesetzt werden kann, wird also sehr unterschiedlich beurteilt und ist nicht abschliessend geklärt. Einigkeit herrscht lediglich, dass Bekleidungsvorschriften und insbesondere ein allgemeines Gesichtsverhüllungsverbot im öffentlichen Raum den Schutzbereich der persönlichen Freiheit bzw. der Achtung des Privat- und Familienlebens, der Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie des allgemeinen Gleichheitsgebots und Diskriminierungsverbots tangieren. Diese Aspekte müssen im Einzelnen berücksichtigt werden. Die Bedingungen dazu wurden bereits heute Morgen ausführlich diskutiert.

Steht die Ausdehnung des bestehenden Vermummungsverbots auf ein allgemeines Gesichtsverhüllungsverbot im öffentlichen Raum zur Diskussion, müssen wir uns zunächst das geltende Vermummungsverbot (Art.12^{bis} des Übertretungsstrafgesetzes [sGS 921.1; abgekürzt UeStG]) in Erinnerung rufen. Dieses beschränkt sich auf bewilligungspflichtige Versammlungen und Kundgebungen oder Sportveranstaltungen, d.h. auf grössere Menschenansammlungen, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie ein inhärentes Gefahrenpotenzial bergen. Vermummungsverbote dienen dazu, in bestimmten Situationen zu verhindern, dass aus der Anonymität der Masse heraus bzw. unter dem Schutz der Vermummung unerkannt Delikte begangen werden bzw. sich die betreffenden Personen der Strafverfolgung entziehen können. Schutzzweck ist die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit bzw. die Gefahrenabwehr.

Aufgabe des Strafrechts ist der Schutz von Rechtsgütern und die Gefahrenabwehr, nicht jedoch, ein gesellschaftlich erwünschtes Verhalten zu fördern. Eine Person, die ihr Gesicht bedeckt, stellt allein durch ihre Bekleidung weder eine Gefahr oder Bedrohung der Rechtsordnung noch des öffentlichen Friedens dar. Ein generelles Gesichtsverhüllungsverbot – selbst wenn dieses einen Katalog von Ausnahmetatbeständen enthielte – würde ein Verhalten für strafbar erklären, das für sich allein genommen kein konkretes Rechtsgut unmittelbar bedroht oder gefährdet. Nur, weil ein bestimmtes Verhalten als gesellschaftlich störend oder moralisch verwerflich empfunden wird, ist es noch nicht gerechtfertigt, es unter Strafe zu stellen. Erst wenn das Verhalten schädliche oder gefährliche Auswirkungen hat, darf es strafrechtlich sanktioniert werden. Wenn nun eine Frau ihr Gesicht bedeckt, wirkt sie vielleicht auf den einzelne Menschen bedrohlich, aber eine effektive Gefahr geht davon nicht aus und bedroht im Kanton St.Gallen auch den öffentlichen Frieden nicht, da es kaum oder keine Burkaträgerinnen hier gibt. Möchte man ein generelles Gesichtsverhüllungsverbot einführen, würde man ein Verhalten für strafbar erklären, bei dem kein unmittelbares Rechtsgut bedroht ist. In diesem Zusammenhang ist übrigens festzuhalten, dass das Ausüben von unzulässigem Druck und Zwang auf Dritte, d.h. wenn eine Frau gezwungen wird, eine Gesichtsverhüllung zu tragen, und man dies nachweisen kann, dies heute bereits durch den Nötigungstatbestand von Art. 181 StGB sanktioniert werden kann.

Was würde die Einführung eines generellen Gesichtsverhüllungsverbots konkret ändern? Faktisch wohl nichts; es wäre wohl reine Symbolpolitik – und St.Gallen neben dem Tessin der zweite Kanton mit Burkaverbot. Es würde vielmehr dazu führen, dass diese Frauen nicht mehr auf die Strasse gehen, weil sie keine Busse erhalten möchten. Wie die Erfahrungen im Kanton Tessin zeigen, wurden seit Einführung des Verhüllungsverbots sieben Personen sanktioniert. Interessant dabei ist: Viermal wurden Schweizerinnen muslimischen Glaubens, d.h. Konvertitinnen, gebüsst, wobei in mindestens drei dieser Fälle der Islamische Zentralrat (abgekürzt IZSR) involviert war. Dieser hat das Burkaverbot, welches gewisse Kreise als Instrument gegen die Unterdrückung der muslimischen Frauen anführen, zu einem reinen PR-Instrument zu seinen Gunsten umfunktionierte. Dies liegt wohl nicht im Interesse des Kantons St.Gallen und soll nicht gefördert werden.

Es gilt zu bedenken, dass in einem freiheitlichen Staat Glaubensbekenntnisse und das Befolgen darin begründeter Bekleidungsvorschriften – die im Übrigen in allen Religionen vorkommen – persönliche Entscheide sind, in die sich der Staat nicht einzumischen hat. Anders als bei bestimmten Grossveranstaltungen, bei denen ein latentes Gewaltpotenzial besteht, geht von einer einzelnen verschleierte Person keine Gefahr aus und ein konkretes Rechtsgut ist nicht bedroht. Aus diesem Grund ist die Regierung der Auffassung, dass weder aus sicherheitspolizeilichen Erwägungen noch aus integrationspolitischen oder anderen Gründen Anlass besteht, ausserhalb von Menschenansammlungen im Zusammenhang mit bewilligungspflichtigen Kundgebungen bzw. im Umfeld von Sport, im öffentlichen Raum generell Gesichtsverhüllungen zu verbieten. Meines Erachtens wäre dies ein unnötiges und unnützes Gesetz, welches auch kaum Anwendung findet. Ich erlaube mir an dieser Stelle den Hinweis auf den in der letzten Session der eidgenössischen Räte eingereichten Vorstoss zum Thema «unnötige Gesetze vermeiden», wonach pro neues Gesetz ein anderes aufgehoben werden sollte. Hier gibt es gute Gründe, bereits jetzt auf das Gesetz zu verzichten.

Die Regierung verschliesst sich dem verbreiteten Unbehagen und Bedenken nicht und legt ein «eingeschränktes» Gesichtsverhüllungsverbot im Kontakt mit Behörden und Amtsstellen (Art. 12^{ter} UeStG) vor. Sie fragen sich nun nicht ganz zu Unrecht, weshalb ein allgemeines Gesichts-

verhüllungsverbot im öffentlichen Raum ablehnen, aber gleichzeitig ein eingeschränktes Gesichtsverhüllungsverbot im Kontakt mit Behörden und Amtsstellen vorschlagen? Wie gesagt, ist dieses eingeschränkte Verbot rein präventiv-pragmatisch begründet, beschränkt sich auf den direkten Kontakt mit Behörden und Amtsstellen und gelangt erst zur Anwendung, wenn sich eine verhüllte Person trotz Aufforderung weigert, ihr Gesicht zu zeigen bzw. die Gesichtsverhüllung abzulegen. Ein solches Verbot lässt sich situativ und verhältnismässig anwenden, sei es, dass die Erbringung einer Dienstleistung nur gegenüber einer unverhüllten Person erbracht wird oder es eine bestimmte (Gesprächs-) Situation (z.B. Elterngespräch) tatsächlich erfordert, von Angesicht zu Angesicht zu sprechen. Ein solches Verbot schafft die Grundlage, um gegenüber renitenten Personen, die trotz entsprechender Aufforderung ihr Gesicht nicht offen zeigen wollen, eine Busse aussprechen zu können.

Die Ablehnung eines allgemeinen Gesichtsverhüllungsverbots im öffentlichen Raum bedeutet nicht, dass wir die Gesichtsverhüllung befürworten oder falsche Toleranz üben. Ich spreche wohl für alle Anwesenden, wenn ich feststelle, dass es in unserer westlichen Gesellschaft üblich ist, offen von Angesicht zu Angesicht miteinander zu kommunizieren. Es mag sein, dass eine Verschleierung für ein rückständiges Frauenbild und Abschottung steht. Und es trifft zu, dass Gesichtsbedeckungen irritieren, man kann sie sogar abstossend oder auch bloss lächerlich finden – sie sind aber keine Gefahr im Rechtssinn. Ich möchte dazu ein Zitat des Theologen und Publizisten Lukas Niederberger aus einem Essay anführen, das kürzlich in der Ostschweiz am Sonntag erschienen ist: «Man muss Gesichtsschleier nicht toll finden und darf sie ruhig als Leichentücher einer offenen Gesellschaft bezeichnen. Aber gerade wenn man die eigene Gesellschaft wegen ihrer Liberalität lobt und liebt, muss man gegen ein Verhüllungsverbot eintreten».

Regierungsrat Klöti: Die Regierung hat letztlich ein generelles Burkaverbot verworfen und Regierungspräsident Fässler hat erläutert weshalb. Der pragmatische Ansatz der Regierung versucht vor allem der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen. Mit einem generellen Burkaverbot, würden wir den betroffenen Frauen einen Bärendienst erweisen. Denn dann würden wir sie zu Hause einsperren und das ist nicht besser. Dann sehen wir noch weniger, wie diese Menschen leben. Wir haben u.a. vom Grand Resort in Bad Ragaz eine Stellungnahme erhalten, da dort bekanntlich verschleierte Touristinnen anzutreffen sind. Mit einem generellen Burkaverbot würden sich diese Touristinnen auch weiterhin dort auf dem privaten Areal aufhalten, dürften aber nicht verschleiert das Resort verlassen. Ich bin auch der Meinung, dass es eigentlich nicht geht, was gewisse Herrschaften und Kulturen für ein Frauenbild haben. Aber wir dürfen das nicht hier über dieses Gesetz lösen. Da haben wir andere Möglichkeiten.

4.2 Fragen

Walser-Sargans: Ich habe heute Vormittag bereits gefragt, ob auch unverheiratete Frauen eine Gesichtsverhüllung an der Volksschule tragen. Wie würde eine Gesichtsverhüllung an einer Kantonsschule, Fachhochschule oder Universität gehandhabt? Könnte sich dort eine Lehrperson auf den heute zu beratenden Artikel berufen, wenn Schülerinnen verschleiert in der Schule erscheinen?

Franziska Gschwend: Diese fallen meines Erachtens unter den Begriff «Amtsstelle».

Brigitte Grob: Die Lehrperson ist eine Vertretung der Schulbehörde bzw. des Schulträgers und fällt ebenfalls unter den Begriff «Behörden und Amtsstellen». Die einzelnen Behörden und Amtsstellen konkret im Gesetz aufzuzählen macht keinen Sinn. Deshalb wird im Gesetz dieser Sammelbegriff verwendet, der in der Botschaft mit einzelnen Beispielen untermauert ist. Das Beispiel der Schule ist explizit erwähnt. Dasselbe gilt für ein Gespräch mit einem Mitglied der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde oder mit einem Angestellten des Sozialamtes.

Regierungsrat Klöti: Damit sind alle gemeint, die eine hoheitliche Aufgabe wahrnehmen. Die Schulpflicht gehört auch dazu.

Regierungspräsident Fässler: Der Fokus dieses Artikels ist nicht auf Schülerinnen und Schüler gerichtet, sondern auf Elterngespräche und auf andere Kontakte mit Behörden und Amtsstellen. Aber wenn eine Schülerin mit der Burka in die Volksschule geht, dann ist das Volksschulgesetz anwendbar. Wenn sie aber die Kantonsschule besucht, dann muss die Kantonsschule eine Schulordnung haben, die bestimmt, dass das bei ihnen nicht geht. Es ist aber nicht gemeint, dass die Lehrpersonen gestützt auf diesen Artikel die verschleierte Schülerin zum Ablegen der Burka auffordern können. Das war nicht die Meinung des Gesetzgebers. Das würde eine ziemlich extensive Auslegung brauchen.

Walser-Sargans: Ich wollte einfach wissen, wie damit theoretisch umgegangen würde und ob eine Schülerin mit Vollverschleierung die Schule besuchen kann.

Franziska Gschwend: Es ist theoretisch möglich, aber bei einer Vollverschleierung kommt hinzu, dass der Unterricht nicht möglich ist, weil der Schleier eine Interaktion verunmöglicht. Ich meine, das Bundesgericht hat zur Vollverschleierung auch festgehalten, dass eine Interaktion durch sie nicht mehr möglich ist und dadurch die Schule ihren Auftrag gar nicht mehr erfüllen kann. Denn für einen Unterricht ist man auf die Interaktion angewiesen. In solchen Fällen könnten die Bekleidungsvorschriften zum Zuge kommen. An den Mittelschulen und an den Berufsfachschulen ist die Situation etwas anders, weil es sich um kantonale Schulen handelt, bei denen direktere Regelungsmöglichkeiten durch das Mittelschulgesetz (sGS 215.1) und das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Berufsbildung (sGS 231.1) bestehen. Gestützt auf diese Gesetze können Bekleidungsvorschriften erlassen werden, wenn es nötig werden würde. Mir ist kein einziger Fall von Vollverschleierung bekannt. Kopftücher gibt es im Kanton St.Gallen, aber keine Vollverschleierung. In diesem Bereich haben wir im Rahmen des Sonderstatusverhältnisses die rechtlichen Grundlagen, um durch Bekleidungsvorschriften die Gesichtsverschleierung an diesen Schulen zu verbieten.

Walser-Sargans: Man könnte auch nicht feststellen, ob das überhaupt diese Schülerin ist. Ausserdem würde es beispielsweise beim Werken zum Sicherheitsproblem werden.

Regierungspräsident Fässler: Eine Burka trägt man üblicherweise eigentlich erst nach der Hochzeit und das ist normalerweise nach Absolvierung der Matura der Fall.

Walser-Sargans: Gemäss der Auskunft von Claudia Nef heute Vormittag, sei dies im Islam nicht klar geregelt. Anscheinend wird die Vollverschleierung in gewissen Ländern auch schon vor der Heirat praktiziert. Ich habe auch gemeint, dass man dieses Geschenk erst mit der Heirat, zum Beispiel zur Aussteuer, erhält.

Dudli-Oberbüren: Ich möchte zuhause des Protokolls noch klären, ob Burka, Nikab usw. per Definition einen religiösen Hintergrund haben. Ausserdem möchte ich wissen, ob andere Länder – neben den Verhüllungsverboten in Europa – ein solches Verhüllungsverbot kennen.

Regierungspräsident Fässler: Selbstverständlich. Die Türkei hat zum Beispiel an den Universitäten ein Verbot von Schleiern. Das ist dort ein Problem, weil es junge Frauen gibt, die mit dem Schleier an die Uni gehen wollen und sich damit den ganzen Ausbildungsweg verbauen. Ob jetzt die Verschleierung im Koran verankert ist oder nicht, das Bundesgericht hält fest, dass es nicht unsere Sache ist, zu beurteilen, was religiös ist und was nicht. Ich habe auch schon von Leuten – darunter ein Imam – gehört, das Kopftuch hätte mit der Religion überhaupt nichts zu tun. Aber dann gibt es auch andere Meinungen. Wenn jemand sagt, dass die Verschleierung zu seinem religiösen Verständnis gehört, dann muss man ihm das gemäss Bundesgericht einfach glauben.

Regierungsrat Klöti: Ich weise darauf hin, dass es eine Frage der Auslegung ist. Es steht aber nirgends im Koran, dass in gewissen Ländern eine Burka oder ein Nikab getragen werden muss. Es ist eine Frage der Demut und es ist eine Frage eines Symbols, das man tragen möchte oder eben nicht. Es gibt Länder, in denen die Verschleierung absolut liberal gehandhabt wird und in der gleichen Familie die einen Frauen einen Schleier tragen und die anderen nicht. Wir sollten heute aber keine Religions- oder Gleichberechtigungsdiskussion führen, sondern uns nüchtern auf die Gesichtsverhüllung als solche und unseren Handlungsspielraum mit Blick auf die Grundrechte fokussieren. Wenn ich als Behördenvertreter ein Gesicht sehen will, kann ich das gemäss Entwurf der Regierung verlangen. Der Austausch mit den Behörden soll sichergestellt werden und dadurch auch das Zusammenleben verbessern.

Dudli-Oberbüren: Österreich hat seit kurzem ein Verhüllungsverbot. Ich zitiere einleitend das Ziel dieser Gesetzgebung: «Ziel dieses Bundesgesetzes ist die Förderung von Integration durch die Stärkung der Teilhabe am gesellschaftlichen Zusammenleben. Integration ist ein gesamtgesellschaftlicher Prozess, dessen Gelingen von der Mitwirkung aller in Österreich lebenden Menschen abhängt und auf persönlicher Interaktion beruht.»¹¹ Österreich geht es ebenfalls um die Integration.

Regierungsrat Klöti: Es mag sein, dass Österreich diesen Weg gewählt hat, aber das heisst nicht per se, dass dies der richtige Ansatz ist. Integration gehört nicht ins StGB.

Brigitte Grob: In diesem Zusammenhang möchte ich darauf hinweisen, dass der Kanton Tessin das Burkaverbot in zwei Gesetzen regelt: Nämlich in einem Gesetz, das mehr oder weniger unserem Übertretungsstrafgesetz entspricht, und in einem separaten Gesetz über die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum, das auch Integrationsziele verfolgt.¹² Die Tessiner haben also zwei Gesetze geschaffen, um die bisher sieben Verstösse gegen das Burkaverbot zu ahnden.

¹¹ § 1 Abs. 1 des österreichischen Bundesgesetzes über das Verbot der Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit (Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz – AGesVG) vom 8. Juni 2017.

¹² Legge sull'ordine pubblico (LORP) und Legge sulla dissimulazione del volto negli spazi pubblici; vgl. Botschaft, S. 36.

4.4 Allgemeine Diskussion

Die Kommission führt eine allgemeine Diskussion über die Vorlage anstelle einer Eintretensdiskussion. Anschliessend führt sie die Spezialdiskussion.

Egger-Berneck (im Namen der SVP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Nach der Ansicht der SVP-Delegation ist die Motion nicht umgesetzt worden. Die Regierung geht hier neue Wege, statt umzusetzen, wird jetzt umgeschrieben. Man wird selbständig tätig und legt sich das so zurecht, wie man es selber gerne hätte, obwohl das Anliegen legitim ist. Wir haben gehört, dass der Kanton Tessin ein Burkaverbot umgesetzt hat. Der Nationalrat hat sich knapp für ein Burkaverbot ausgesprochen. Des Weiteren läuft gerade eine nationale Initiative. Der EGMR hat das französische Burkaverbot für zulässig erklärt. Auch die Türkei kennt Verhüllungsverbote und neuerdings hat Österreich ebenfalls nachgezogen. Egal, was heute das Ergebnis sein wird, wir müssen heute diese Diskussion führen. Es geht um die persönliche Freiheit und die Gleichberechtigung von Frau und Mann. Ich setze mich vehement dafür ein, dass wir in unserer Gesellschaft vorschreiben, was wir akzeptieren und was wir nicht akzeptieren. Als ich früher in der Türkei in den Ferien war, kleidete ich mich bei der Besichtigung von Moscheen auch so, wie es von mir erwartet wurde. Das ist absolut legitim und das gleiche soll auch in der Schweiz gelten. Ich bin der Meinung, wir müssen unserer Bevölkerung und der Jugend vermitteln können, dass bei uns jeder gleichberechtigt ist. Es geht wirklich nicht, eine Frau bei 35 Grad Celsius in eine Burka zu stecken. Ich kann mir beim besten Willen nicht vorstellen, dass das jemand freiwillig macht. Dagegen müssen wir ankämpfen und ich hoffe, dass wir eine Mehrheit für unsere Anträge gewinnen können.

Schorer-St.Gallen (im Namen der FDP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Aus unserer Sicht geht es beim Verbot der Gesichtsverhüllung im Wesentlichen um zwei Aspekte: Einerseits geht es um Prävention gegen Gefährdungen und um die Sicherstellung der öffentlichen Ordnung. Andererseits widerspricht die Verhüllung des Gesichtes im öffentlichen Raum unseren Gepflogenheiten. Es ist aus unserer Sicht auch eine Frage des Anstandes, sich zu erkennen zu geben. Vor allem widerspricht es der Menschenwürde, wenn sich jemand unfreiwillig verstecken muss. Die Frage ist, ob zusätzliche Regeln notwendig sind, um diesen Aspekten in unserem Sinn gerecht zu werden. Zudem ist fraglich, ob wir uns allenfalls dazu verleiten lassen, unsere liberale Gesellschaftsordnung durch neue, möglicherweise auch nicht notwendige Vorschriften zu untergraben.

Wir begrüssen die Tatsache, dass im Gesetz keine Vorschriften vorgesehen sind, die sich grundsätzlich gegen Fremdartiges, Neues und Ungewohntes richten, sondern, dass Vorschriften vorgeschlagen werden, die den beiden erwähnten Aspekten Rechnung tragen. Ein wichtiger Punkt in Bezug auf das Gesichtsverhüllungsverbot ist für uns auch die Tatsache, dass das bereits heute geltende Vermummungsverbot in der Praxis auch nicht immer umgesetzt werden kann. Das ist immer wieder an Demonstrationen und beim rechtswidrigen Auftritt von Fussballfans festzustellen. Ist es unter diesen Umständen sinnvoll, ein allgemeines Verhüllungsverbot im öffentlichen Raum zu stipulieren? Lohnt es sich, wegen seltener Einzelfälle, das Verbot allgemein auf den öffentlichen Raum auszudehnen? Wir sind nicht dieser Ansicht.

Dagegen betrachten wir das vorgesehene Gesichtsverhüllungsverbot im Umgang mit Behörden als vernünftig und durchsetzbar. Es spricht eigentlich nichts gegen diese neue Vorschrift. Für uns

ist noch die Frage zu klären, ob die bestehenden Bestimmungen dieses Verhüllungsverbot bereits abdecken. Denn eine zusätzliche Norm, die nichts Neues definiert, ist für uns nicht notwendig und nicht sinnvoll.

Schwager-St.Gallen (im Namen der SP-GRÜ-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten. Es wird Sie nicht überraschen, dass wir auch bei diesem Teil der Beratung den Vorschlägen der Regierung folgen. Wir finden es richtig, dass man den Behörden mit diesem eingeschränkten Gesichtsverhüllungsverbot im Bereich der Interaktion die Möglichkeit gibt, Bussen zu verfügen. Das ist eine Ergänzung der bereits heute praktizierten und selbstverständlichen Regelung, dass staatliche Dienstleistungen nur gegenüber unverhüllten Personen erbracht werden. Wie bereits ausgeführt wurde, kam es im Kanton Tessin seit Inkraftsetzung des Burkaverbots zu sieben Bussen. Die Mehrheit dieser Bussen wurde gegen Vertreterinnen des islamischen Zentralrates ausgesprochen. Ich glaube, es wäre falsch, wenn wir dem islamischen Zentralrat einen zweiten Kanton für propagandistische Zwecke zur Verfügung stellen.

Im Tessin sind zwei Prozent der Bevölkerung Muslime. Es gab dort bis anhin praktisch keine Probleme. Wenn es Probleme und Schwierigkeiten gab, dann ausschliesslich mit Touristinnen aus dem arabischen Raum. Diese Situation haben wir hier im Kanton St.Gallen viel weniger. Wir haben auf dem Gelände des Grand Resort Bad Ragaz Besucherinnen aus dem arabischen Raum, die verhüllt sind. In der Vernehmlassung hat sich das Grand Resort Bad Ragaz entsprechend negativ zu einer allfälligen Bussenregelung geäussert. Wir finden es richtig, dass wir der Frauenförderung und der Gleichberechtigung Vorschub leisten, auf allen Ebenen der Gesellschaft. Aber wir glauben nicht, dass ein Burkaverbot dazu einen Beitrag leisten würde. Aus diesem Grund sind wir mit dem Vorschlag der Regierung einverstanden, alles was darüber hinausgeht, lehnen wir ab.

Hess-Balgach (im Namen der CVP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten. Wir möchten ganz klar festhalten, dass Gesichtsverhüllung abseits von Fasnacht, Theater, Motorradfahrten usw. nicht in unseren Kulturkreis gehören. Aus Sicherheitsgründen, aber auch aus religiösen Gründen, lehnt ein Grossteil der Bevölkerung die Gesichtsverschleierung oder eine Ganzkörperverschleierung klar ab. Für die CVP-Delegation ist logisch, dass ein Verbot der Ganzkörperverschleierung mit einem allgemeinen Vermummungsverbot einhergehen muss, ansonsten wäre es eine Diskriminierung. Aus unserer Sicht geht der Vorschlag der Regierung nicht weit genug. Das hat mehrere Gründe. Wir diskutieren darüber, dass ein Kleidungsstück oder eine Verschleierung aufgrund der persönlichen Freiheit nicht verboten werden darf. Dies, obwohl diese Art von Bekleidung ein Symbol für Unfreiheit ist. Ich glaube, man muss kein Rechtsgelehrter sein, um dieses Empfinden zu teilen. Die Unterdrückung der Frauen ist sicher ein Thema. Es mag Frauen geben, die freiwillig eine Burka tragen. Das ist am Ende schwierig nachzuweisen.

Das Tessin ist eindeutig eine der grösseren Tourismusdestinationen in der Schweiz. Die bisher gemachten Erfahrungen seit der Einführung des Verhüllungsverbots sind aber positiv und es seien auch keine Gäste ausgeblieben – insbesondere aus dem arabischen Raum nicht. Gebüsst wurden vor allem Schweizerinnen. Ich meine auch, dass es im Kanton St.Gallen vermutlich wenige bis gar keine Burkaträgerinnen gibt. Aber das kann uns wiederum beruhigen und ein allfälliges Verbot wird nicht viele treffen. Ich möchte einfach anfügen, dass viele Menschen aus diesem meist patriarchalisch geprägten Kulturkreis froh wären um ein Verbot. Damit würden wir auch vielen Betroffenen Schutz bieten. Wie sich die Situation entwickeln wird, wissen wir nicht. Aber wir

müssen nicht warten, bis es zum Problem wird und ein Verbot nicht mehr durchsetzbar ist. Wir müssen auch vorausschauend politisieren.

Lüthi-St.Gallen (im Namen der GLP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Innerhalb der Fraktion sind wir nicht ganz gleicher Meinung. Eine Ausdehnung eines Vermummungsverbots durch ein Gesichtsverhüllungsverbot zielt klar auf die religiös motivierte Gesichtverschleierung von Frauen muslimischen Glaubens. In der schweizerischen Rechtsprechung herrscht Einigkeit darüber, dass ein solches Verbot die Grundrechte tangiert und zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit oder der Strafverfolgung nicht notwendig ist. Weder verhüllt sich eine Vielzahl von Personen mit dem Ziel, mit verdecktem Gesicht Straftaten zu begehen oder sich dadurch der Strafverfolgung zu entziehen, noch lassen sich umgekehrt potentielle Straftäter durch ein derartiges Verbot davon abhalten. Was die religiös motivierte Gesichtsverhüllung betrifft, ist zu berücksichtigen, dass von den in der Schweiz lebenden muslimischen Frauen nur eine ganz kleine Minderheit aus religiösen Motiven im öffentlichen Raum das Gesicht verhüllt und es sich bei den betroffenen Frauen meistens um Touristinnen handelt. Zudem sind bisher keine Fälle bekannt, bei denen Frauen aufgrund ihrer Verschleierung zu polizeilichen Problemen geführt hätten. Das Gesicht zu verhüllen ist somit grundsätzlich kein gefährliches Verhalten. Es ist allenfalls ein gesellschaftliches Problem.

Durch eine strafrechtliche Ausdehnung des Vermummungsverbots, so dass es auch die religiöse Gesichtsverhüllung umfasst, soll somit ein allenfalls gesellschaftliches Problem mit einem polizeilichen bzw. strafrechtlichen Mittel gelöst werden. Das Strafrecht dient aber nicht dazu, ein gesellschaftlich erwünschtes Verhalten zu fördern. Mit Blick auf die Verhältnismässigkeit darf das Strafrecht nur dort als Mittel zur Erreichung eines erwünschten Verhaltens eingesetzt werden, wo andere Massnahmen versagen. Aus integrationspolitischer Sicht steht die soziale Teilhabe der betroffenen Frauen im Zentrum. Wirkungsvollstes Instrument ist dazu die erfolgreiche Integration. Ein strafrechtlicher Zwang ist in diesem Zusammenhang weder verhältnismässig noch zielführend. Dies ist gerade dort völlig ungeeignet, wo ein aus religiöser Überzeugung motiviertes Verhalten geändert werden soll. Sieht man in der Gesichtsverhüllung der muslimischen Frau allenfalls ein Symbol der Unterdrückung des weiblichen Geschlechts, so bewirkt der Gesetzesentwurf die Verhängung einer Busse über das unterdrückte Opfer. Ein generelles Verbot würde nur dazu führen, dass sich diese Frauen nicht mehr im öffentlichen Raum bewegen könnten, was der sozialen Integration geradezu entgegenliefe und keine Verbesserung der Situation bringen würde.

Der GLP-Delegation ist es wichtig, eine real drohende Gefahr von einer Belästigung oder einem blossen Unbehagen zu unterscheiden. Allgemeingültige Verbote der Gesichtsverhüllung lediglich aufgrund eines Unbehagens in der Bevölkerung gegenüber Einzelpersonen sollten somit in einem liberalen und freiheitlichen Rechtsstaat nicht mit einem solchen Gesetz gelöst werden. Aus unserer Sicht besteht kein Bedarf für einen solchen neuen Gesetzesartikel. Wenn dieser Bedarf besteht, wie die Regierung zum Schluss gekommen ist, würden wir eigentlich lieber darin noch eine Ergänzung anbringen, dass die Behörden oder Amtsstellen nur das Ablegen der Gesichtsverhüllung anfordern können, wenn Sicherheitsgründe oder die eindeutige Feststellung der Identität es erfordern. Wir können aber auch mit dem Vorschlag der Regierung leben.

Regierungspräsident Fässler: Zu Egger-Berneck: Sie führen zwar aus, dass wir den Auftrag nicht umgesetzt hätten, aber der geänderte Wortlaut der Motion ging darauf hinaus, dass wir im Rahmen der Gesetzgebung prüfen, ob ein Gesichtsverhüllungsverbot zulässig wäre oder nicht. Wir sind – rein aus juristischer Sicht – zur Erkenntnis gelangt, dass wir nicht weiter gehen können.

Die Fragestellungen sind nicht klar und ebenso wenig sind es die Antworten. Allein die Parteien sind beim Thema Burkaverbot gespalten. Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen ist für ein Burkaverbot. Die Eidgenössische Kommission gegen Rassismus ist hingegen gegen ein Burkaverbot. Die juristische Beurteilung der Regierung gelangt zum Schluss, dass unter Berücksichtigung der Freiheitsrechte ein solches Verbot nicht zu verantworten ist. Ich glaube nicht daran, dass ein Burkaverbot wirklich dazu führt, dass die betroffenen Frauen ihre Burka ablegen.

Zu Schorer-St.Gallen: Meiner Meinung nach ist eine gesetzliche Anpassung nicht nötig. Arbeitsstellen können auch so eine Enthüllung anordnen und wenn diese nicht erfolgt, dann hätten wir zwar keine Sanktionsmöglichkeit, aber dann wird die entsprechende Dienstleistung dieser Person auch nicht gewährt bzw. es wird Zwang angewendet, wenn sich eine Frau von der Polizei nicht freiwillig identifizieren lässt. Dafür haben wir die nötigen gesetzlichen Grundlagen. Der Kanton Basel-Stadt wird auch kein Gesetz kennen, dass vorschreibt, dass auch Frauen mit Handschlag zu grüssen sind. Die Grundlage ist die Schulordnung. Ich meine, wir brauchen keine gesetzliche Anpassung, aber wenn diese gewünscht wird, dann ermöglicht der Entwurf der Regierung auch die Verhängung einer entsprechenden Busse.

Der angekündigte Antrag übernimmt den auf Seite 44 der Botschaft als mögliche Formulierung für ein generelles Gesichtsverhüllungsverbot im öffentlichen Raum angeführten Wortlaut. Ich möchte anmerken, dass ein Burkaverbot nur eingeführt werden könnte, wenn eine Burka die öffentliche Sicherheit gefährden würde. Ich kann mir kaum eine entsprechende Situation vorstellen, denn einen Sprengstoffgürtel kann man sowohl unter einer Burka als auch unter einem Regenmantel verstecken. Regenmäntel können wir wohl kaum verbieten. Allein der Anblick einer Burka ist keine Gefährdung der Sicherheit. Dasselbe gilt für den religiösen oder gesellschaftlichen Frieden. Wenn 500 Burkaträgerinnen sich vor der Hochmesse auf dem Klosterplatz versammeln würden, wäre das lediglich eine unbewilligte Demonstration und dann greift auch wieder das Vermummungsverbot. Ich kann mir einfach nicht vorstellen, dass ein solcher Artikel überhaupt einmal Anwendung findet. Deshalb haben wir diese Formulierung nicht im Entwurf übernommen und lediglich in der Botschaft unterbreitet, damit Sie wissen, was rechtlich noch tolerabel wäre.

Regierungsrat Klöti: Ich bin der Auffassung, dass die Regierung den Auftrag erfüllt hat. Der Kantonsrat wollte eine umsetzbare Lösung mit Sanktionsmöglichkeit. Ein generelles Burkaverbot zielt in die falsche Richtung, denn das spitzt die Lage eher zu und bewirtschaftet einen politischen Konflikt. Der Ansatz der Regierung ist pragmatisch, verhältnismässig und durchaus umsetzbar. Die heutige Diskussion ist sehr wertvoll und muss auch geführt werden, nur wäre es eine falsche Stossrichtung, wenn die Vorlage für ein Burkaverbot genutzt würde. Das wäre nicht im Sinne der Grundrechte.

Fürer-Rapperswil-Jona: Ich bin heute nicht an die Sitzung gekommen, um nur das Burkaverbot zu diskutieren, sondern um das Vermummungsverbot zu diskutieren. Beispielsweise muss die Möglichkeit gegeben sein, die Vermummung von Fans an einem Spiel der Lakers zu verbieten.

Regierungspräsident Fässler: Das Vermummungsverbot existiert schon seit Längerem und wird auch geahndet. Wenn an Sportveranstaltungen Vermummte Pyros zünden, dann werden diese verurteilt, wenn sie erwischt werden. Meistens ist es für die Polizei rein aus Sicherheitsüberlegungen nicht möglich, einen solchen Täter aus einem Pulk zu ziehen. Aber seit wir hochauflösende Videoüberwachung haben, ist dieses Problem mehr oder weniger ausgestorben, weil die Täter

wissen, dass sie so irgendwann geschnappt und verurteilt werden. Die Polizei hat dafür eine Handhabe und das Problem ist bereits lange gelöst.

4.5 Spezialdiskussion

Der Kommissionspräsident geht zur Klärung allgemeiner Fragen und zur Prüfung der Vorlage die Botschaft abschnittsweise durch. Die Kommission ist in der Erfüllung ihres Auftrags an die Grundsätze der Gewaltentrennung gebunden (Art. 23 GeschKR). So kann sie z.B. nicht direkt veranlassen, dass das zuständige Departement oder die Regierung die Botschaft nach ihren Wünschen verändert oder anpasst. Anschliessend berät die vorberatende Kommission die einzelnen Artikel des Erlassentwurfs und stimmt über allfällige Anträge ab. Über Aufträge im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates nach Art. 95 GeschKR wird im Anschluss beraten und abgestimmt. Das Rückkommen schliesst die Spezialdiskussion ab.

4.5.1 Beratung Botschaft

Abschnitt 4.4.2.b (Öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit)

Dudli-Oberbüren: Hier wird beschrieben, dass sich mit einem Vermummungsverbot niemand davon abhalten lässt, eine Straftat zu begehen. Ein jeder Bankräuber wäre wohl ein Depp, wenn er sich nicht vermummen würde. Ich beziehe mich auf das Votum von Lüthi-St.Gallen, dass sich niemand verhülle, um eine Straftat zu begehen. Letztlich rechtfertigt das ein Verhüllungsverbot.

Walser-Sargans: So gesehen, müsste auch ein Gesetz erlassen werden, das Banküberfälle verbietet. Mit einem Vermummungsverbot kann man keine Banküberfälle verhindern.

Dudli-Oberbüren: Das Thema ist das Verhüllungsverbot, nicht das Burkaverbot. Wenn jemand vermummt eine Bank betritt, kann man diese Person noch am Eingang aufhalten. Ohne Verhüllungsverbot kann die Täterschaft erst verhaftet werden, wenn er einen Bankangestellten erschossen hat.

Regierungspräsident Fässler: Bei Straftaten mit einer hohen Freiheitsstrafe spielt es bei der Strafzumessung ohnehin keine Rolle, ob der Täter dann noch vermummt war. Ich glaube nicht, dass man jemanden mit diesem Verbot von einem Banküberfall abhalten kann.

Schwager-St.Gallen: Während der Fasnacht ist das Betreten einer Bank in einem Fastnachtsskostüm auch nicht erlaubt. Es werden entsprechende Plakate beim Bankeingang aufgestellt. Das ist bereits heute so.

Kommissionspräsident: Bei vielen Tankstellenshops steht am Eingang, dass Motorradfahrer gebeten werden, beim Betreten des Tankstellenshops ihre Helme abzunehmen. Andernfalls würden sie nicht bedient.

Brigitte Grob: Private können auf Privatareal zusätzliche Regeln erlassen.

Abschnitt 4.5.3.a (Formulierung der Gesetzesänderung)

Schorer-St.Gallen: Wir haben uns die Frage gestellt, ob es überhaupt eine Ergänzung im heutigen Gesetz braucht? Gemäss Regierungspräsident Fässler liegt der einzige Unterschied in der

Möglichkeit, Sanktionen zu ergreifen, falls jemand den Schleier nicht ablegen will. Das ist mit geltendem Recht nicht möglich?

Regierungspräsident Fässler: Wenn eine Busse ausgesprochen werden soll, braucht es dafür eine gesetzliche Grundlage. Diese haben wir im Moment nicht. Wenn jemand mit einer Burka ins Passbüro kommt, kann keine Identitätskarte ausgestellt werden. Man weist darauf hin, dass die Burka zur Feststellung der Identität abgenommen werden muss. Dasselbe gilt für den Führerausweis. Indirekte Sanktionen gibt es, aber keine explizite Strafe.

4.5.2 Beratung Entwurf

Die vorberatende Kommission berät die einzelnen Artikel des Erlassentwurfs und stimmt über allfällige Anträge ab. Werden keine Anträge gestellt, sind weder eine Abstimmung über die einzelnen Artikel noch eine Gesamtabstimmung über den Entwurf notwendig.

Egger-Berneck: Ich beantrage im Namen der SVP-Delegation und der CVP-Delegation, Art. 12^{ter} UeStG wie folgt zu formulieren: «...»

«Art. 12^{ter} ~~Gesichtsverhüllungsverbot im Kontakt mit Behörden und Amtsstellen~~

~~Wer sich im Kontakt mit Behörden und Amtsstellen trotz Aufforderung weigert, die Gesichtsverhüllung abzulegen~~ öffentlichen Raum sowie an Orten, die öffentlich zugänglich sind, durch Verhüllung des Gesichts unkenntlich macht und dadurch die öffentliche Sicherheit oder den religiösen oder gesellschaftlichen Frieden bedroht oder gefährdet, wird mit Busse bestraft.»

Schwager-St.Gallen: Wo wird die Höhe der Bussen geregelt? Ist sie immer gleich hoch, egal was gebüsst wird?

Regierungspräsident Fässler: Dazu müsste ich das Übertretungsstrafgesetz ansehen, um vielleicht dort eine Antwort zu finden. Das müssten wir abklären. Das UeStG enthält diesbezüglich keine eigene Bestimmung, sondern verweist auf das StGB). Dort liegt die Höchstgrenze (sofern es das Gesetz nicht anders bestimmt) bei 10'000.– Franken¹³. Realistischer Weise würde eine Busse bei ca. 100.– bis 200.– Franken liegen.

Frick-Buchs: Wer definiert, was eine Störung des religiösen oder gesellschaftlichen Frieden darstellt?

Walser-Sargans: Ich war mit den Schülern im Europapark und die Teenager waren alle sommerlich bekleidet. Dort lief eine verschleierte Frau mit dem Kinderwagen umher. Es hat niemanden gestört. Ist das jetzt eine Bedrohung der öffentlichen Sicherheit oder eine Störung des religiösen Friedens?

Egger-Berneck: Dahinter müsste man ein Fragezeichen setzen, aber ich würde sagen ja.

¹³ Vgl. Art. 106 StGB.

Schorer-St.Gallen: Dazu eine Ergänzungsfrage. Wer beurteilt das? Beurteilt eine Polizeipatrouille, ob das eine Gefährdung des gesellschaftlichen Friedens ist? Wem wird dann quasi zugemutet, darüber zu entscheiden? Die ausführende Behörde, in diesem Fall die Polizei, kann das zu dem Zeitpunkt gar nicht beurteilen.

Egger-Berneck: Im Kanton Tessin ist das so. Die Polizei ist zuständig. Eine Burka kann durchaus eine gewisse Nervosität im öffentlichen Raum verursachen.

Regierungspräsident Fässler: Wir haben die rechtliche Beurteilung abgegeben, dass ein generelles Verhüllungsverbot rechtlich nicht möglich ist. Wir überlegten uns deshalb, wie ein Verhüllungsverbot aussehen könnte, damit es rechtlich gültig ist. Konkret müsste zusätzlich zur Verhüllung eine Gefährdung angezeigt oder der religiöse und den gesellschaftliche Frieden gestört sein. Ich kann mir ernsthafterweise keine Situation vorstellen, in der diese kumulativen Bedingungen erfüllt sein könnten. Neben der Verhüllung muss eine Gefährdung wegen der Verhüllung gegeben sein. Ich kann mir keine solche Situation vorstellen. Deshalb lehnen wir eine solche Regelung ab. Tatsächlich müsste die Polizei die Lage beurteilen. Wenn eine Patrouille zum Beispiel durch die Marktgasse geht und eine verhüllte Frau sieht, müssten die Polizisten den belegbaren Eindruck haben, dass die Situation gefährlich ist. Was soll an einer Burka gefährlich sein? Die Frau müsste verzeigt werden und anschliessend wäre es Sache der Staatsanwaltschaft oder des Gerichtes zu beurteilen, ob diese Busse nun wirklich gerechtfertigt war. Wenn sich jemand bedroht fühlt, heisst das noch lange nicht, dass die öffentliche Sicherheit gefährdet ist. Eine solche Bestimmung ist meiner Meinung nach toter Buchstabe.

Regierungsrat Klöti: Mit dieser Bestimmung schaffen wir mehr Probleme als wir lösen. Die Polizeibeamten müssen dann ständig abwägen, ob eine Burkaträgerin mit Kinderwagen eine Gefahr darstellt. Ein Gesetz sollte ein Problem erledigen und nicht neue schaffen. Manchmal ist weniger mehr.

Walser-Sargans: Ich wiederhole mich eigentlich nur. Die Gesichtsverhüllung durch eine Burka wünscht sich niemand – egal welcher Fraktion sie oder er angehören. Das ist auch in der SP-GRÜ-Delegation der Fall und es stört sowohl mich als auch die anderen Delegationsmitglieder. Der mit diesem Antrag eingeschlagene Weg leistet keinen Beitrag zur Lösung eines Problems. Eine verschleierte Frau stellt keine Bedrohung dar – weder eine religiöse, noch eine gesellschaftliche, noch eine der öffentlichen Sicherheit. Eine verhüllte Frau bedroht mich nicht und ich fühle mich auch nicht bedroht. Es ist kein real existierendes Problem. Wir machen hier ein Gesetz für ein Problem, das es gar nicht gibt. Wir könnten auch Eisbären verbieten oder Tiger, aber wir haben keine Eisbären oder Tiger in der Schweiz. Ein Gesetz auf Vorrat zu schaffen, damit, wenn das Problem entsteht, wir dafür schon ein Gesetz haben, das ist völlig der falsche Weg. Solange kein Problem besteht, müssen wir nichts im Gesetz regeln – schon gar nicht, wenn die Bestimmung nicht umsetzbar ist. So macht jeder Polizist um jede Burka einen grossen Bogen, um ihr nicht zu begegnen. Das einzige, was man vertreten kann, ist der Entwurf der Regierung. Alles andere ist keine Problemlösung.

Lüthi-St.Gallen: Ich beantrage im Namen der GLP-Delegation, Art. 12^{ter} UeStG wie folgt zu formulieren:

«Wer sich im Kontakt mit Behörden und Amtsstellen aus Sicherheitsgründen oder zur eindeutigen Feststellung der Identität trotz Aufforderung weigert, die Gesichtsverhüllung abzulegen, wird mit Busse bestraft.»

Regierungspräsident Fässler: Der Vorschlag der GLP-Delegation müsste noch redaktionell umformuliert werden. Die Person verhüllt sich nicht aus Sicherheitsgründen, sondern müsste eine Gefahr darstellen mit ihrer Verhüllung. Gemessen am Regierungsvorschlag wäre es eine Einschränkung. Die Situationen in der Schule wären so nicht mehr erfasst. Für die Verhängung einer Busse müsste sowohl eine Verhüllung als auch eine Gefährdung, was «aus Sicherheitsgründen» impliziert, vorliegen.

Lüthi-St.Gallen: Es soll ein etwas liberalerer Vorschlag als derjenige der Regierung sein, der eine Gesichtsverhüllung nur für die Feststellung der Identität und wenn die Sicherheit in Frage steht, verbieten soll.

Regierungsrat Klöti: Der Vorschlag der Regierung beschränkt sich allein darauf, Kommunikationsprobleme zwischen einer verschleierte Frau und Behörden oder Amtsstellen zu verhindern.

Schorer-St.Gallen: Es sind nun zwei Anträge hängig. Die FDP-Delegation würde gerne einen Eventualantrag stellen. Wie wird die Abstimmung ablaufen?

Kommissionspräsident: Wir würden zuerst den Antrag der SVP- und CVP-Delegation dem Antrag der GLP-Delegation gegenüberstellen und dann den obsiegenden Antrag dem Entwurf der Regierung gegenüberstellen. Wenn Sie einen Eventualantrag einreichen, würde dieser dem obsiegenden Delegationsantrag gegenübergestellt. Danach erfolgt erneut eine Gegenüberstellung des obsiegenden Antrags zum Entwurf der Regierung.

Schorer-St.Gallen: Ich stelle für den Fall, dass der Antrag der SVP-Delegation und der CVP-Delegation obsiegt, im Namen der FDP-Delegation den Eventualantrag, Art. 12^{ter} Abs. 1 und Abs. 2 UeStG wie folgt zu formulieren:

«¹ Wer sich im Kontakt mit Behörden und Amtsstellen trotz Aufforderung weigert, die Gesichtsverhüllung abzulegen, wird mit Busse bestraft.

² Sind die öffentliche Sicherheit oder der religiöse oder öffentliche Frieden bedroht, kann die Regierung anordnen, dass im öffentlichen Raum oder in öffentlich zugänglichen Räumen das Unkenntlichmachen des Gesichts verboten ist. Übertretungen werden mit Busse bestraft. Das Verbot der Regierung ist zeitlich begrenzt. Es kann bei Bedarf zeitlich begrenzt mehrmals verlängert werden.»

Art. 12^{ter} UeStG soll aus zwei Absätzen bestehen. Der erste Absatz übernimmt den Vorschlag der Regierung. Der zweite Absatz soll der Regierung die Kompetenz verleihen zu handeln, wenn die öffentliche Sicherheit oder der religiöse oder der öffentliche Frieden bedroht sind.

Hess-Balgach: Ich beantrage im Namen der CVP-Delegation und der SVP-Delegation, Art. 12^{ter} Abs. 2 UeStG wie folgt zu formulieren:

«Die zuständige Behörde kann Ausnahmen bewilligen, wenn achtenswerte Gründe rechtfertigen, sich unkenntlich zu machen. Fasnacht und andere traditionelle, folkloristische Veranstaltungen fallen nicht unter das Verbot.»

Wir möchten hier eine Anlehnung an das geltende Vermummungsverbot anbringen.

Regierungsrat Klöti: Nur eine Randbemerkung. Es ist verführerisch, Ausnahmen aufzuzählen, aber man kommt damit zu keinem Ende. Deshalb würde ich davon abraten, Ausnahmen in Gesetzesartikeln zu formulieren.

Hess-Balgach: Der geltende Art. 12^{bis} UeStG sieht aber Ausnahmen vor. Wieso sind diese dort geregelt und in Art. 12^{ter} UeStG sollen sie nicht geregelt sein.

Regierungspräsident Fässler: Der Antrag der CVP-Delegation und SVP-Delegation zu Abs. 2, wird sicher nie zur Anwendung kommen. Wenn wir der Meinung sind, die Verhüllung schaffe eine Bedrohung der öffentlichen Sicherheit oder störe den religiösen oder gesellschaftlichen Frieden, dann werden wir auf Antrag hin keine Bewilligung erteilen. Das geht dann nicht mehr auf. Das Verbot gilt nur unter den einschränkenden Bestimmungen, dass eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder den religiösen oder den gesellschaftlichen Frieden besteht. Wenn eine Gefahr besteht, bewilligt man doch keine Ausnahmen.

Dasselbe gilt für den Antrag der FDP-Delegation. Ich bin überzeugt, dass wir entweder gestützt auf die Polizeigeneralklausel oder auf das Notstandsrecht in einer solchen, ausserordentlichen Gefahrensituation, ein generelles Gesichtsverhüllungsverbot anordnen können. Ich weise darauf hin, dass wir gerade eine Notstandsgesetzgebung diskutieren, wegen Burkaträgerinnen, die es nicht gibt.

Hess-Balgach: Ich kann den Argumenten folgen. Man könnte sich dennoch überlegen, ob man das bei Annahme des Antrags zu Art. 12^{ter} Abs. 2 UeStG, aber Art. 12^{ter} Abs. 1 UeStG wie folgt formuliert:

«Wer sich im öffentlichen Raum sowie an Orten, die öffentlich zugänglich sind, durch Verhüllen des Gesichts unkenntlich macht, wird mit Busse bestraft.»

Wäre das dann nicht logischer?

Regierungspräsident Fässler: Dann wäre man mit einem Motorradhelm auch unkenntlich und würde für das Tragen eine Busse erhalten.

Dudli-Oberbüren: Wir müssen gewisse Ausnahmen formulieren, die von dieser Bestimmung ausgeschlossen sind, z.B. aus Gründen der Gesundheit, Sicherheit, klimatischen Bedingungen und des einheimischen Brauchtums. So hätten wir die angesprochenen Bedenken wieder gelöst.

Brigitte Grob: Aber dann fehlen genau wieder die religiösen Gründe, und wenn diese nicht mehr erwähnt sind, dann verletzen wir die Religionsfreiheit.

Dudli-Oberbüren: Gemäss Urteil des EGMR, ist das Verbot von Burka und Nikab in der Öffentlichkeit verhältnismässig und verletzt weder die Religions- noch die Meinungsfreiheit. Es stellt auch keine Diskriminierung dar.

Jäger-Vilters-Wangs: Also wenn eine Lehrperson mit den Schülerinnen und Schülern einen Schneemann bauen möchten und die Kinder haben sich vermummt, stellt dann jemand eine Busse aus? Wer beurteilt, wann die öffentliche Sicherheit gefährdet ist? Da sagt Regierungspräsident Fässler zu Recht, man kann doch nicht einem Polizisten den Auftrag geben, er müsse jetzt

die Sicherheitslage so beurteilen, dass er eine Busse ausstellen kann, weil jemand normal herumläuft. Ich frage mich einfach, wie das möglich sein soll aufgrund dieses Gesetzesartikels.

Egger-Berneck: Bestehende Gesetze führen dies bereits aus. Im Tessin hat man ein solches Gesetz und es funktioniert bestens. So etwas möchten wir im Kanton St.Gallen auch. Wenn die Regierung uns eine saubere Vorlage übergeben hätte, würden wir hier nicht diskutieren. Das wurde aber bewusst nicht gemacht. Man kommt jetzt mit diversen Begründungen, wieso das nicht geht. Wenn es gerade passt, werden EGMR-Entscheide zitiert und jetzt plötzlich nicht mehr. Im Tessin stellen auch Polizisten diese Bussen aus und ich glaube auch hier an diese Beamten.

Bucher-St.Margrethen: Ich finde es nicht richtig, zu behaupten, die Regierung habe ihren Auftrag nicht erfüllt. Es wurde eine Motion überwiesen, in der Regierung beauftragt wurde, in Ergänzung zum bestehenden Vermummungsverbot im Sinne eines allgemeinen Gesichtsvermummungsverbots im öffentlichen Raum eine Bestimmung vorzuschlagen. Das hat die Regierung gemacht, nach umfassender Abwägung aller Grundrechte, die wir heute Morgen alle gelobt haben. Es ist eine sehr umfassende Botschaft, die alle Argumente sorgfältig gegeneinander abwägt sowie die Rechtsprechung des EGMR, aber auch die Situation im Tessin berücksichtigt. Ich finde es nicht richtig, der Regierung vorzuwerfen, sie habe den Auftrag nicht erfüllt. Wenn Sie dermassen unzufrieden mit dem Entwurf der Regierung sind, wäre es nur ehrlich, wenn Sie Nichteintreten auf die Vorlage beantragen würden. Uns liegt nun ein Entwurf vor, denn wir bereits diskutieren. Wenn Sie nun versuchen, diesen aus der Hüfte heraus umzuformulieren oder die Formulierung des Tessins zu übernehmen, dann verkennen Sie das bestehende Vermummungsverbot. Der Entwurf der Regierung ist wohl überlegt und bettet sich in die Systematik des Gesetzes ein.

Regierungsrat Klöti: Wir reden uns jetzt einen Konflikt herbei und es wird scharf geschossen. Dadurch wird aus einer vermeintlichen Verbesserung nur eine Verschlechterung. Die Regierung hat bereits Stunden an dieser Formulierung diskutiert und es haben drei Departemente wissenschaftlich fundierte Erläuterungen abgegeben. Wir müssen nicht einen Konflikt herbeireden, denn das schadet unserer Kultur des Zusammenlebens.

Dudli-Oberbüren: Ich beantrage im Namen der SVP-Delegation und der CVP-Delegation, Art. 12^{ter} Abs. 3 UeStG wie folgt zu formulieren:

«Ausgenommen sind ausschliesslich Gründe der Gesundheit, der Sicherheit, der klimatischen Bedingungen und des einheimischen Brauchtums.»

Schwager-St.Gallen: Geht es in diesem Antrag darum festzuhalten, dass Fasnachtsverkleidung aus Brauchtum und das Tragen eines Ski- oder Motorradhelms aus Sicherheitsgründen zulässig sind? Ist das der Grund?

Tschirky-Gaiserwald: Dann könnte man den zweiten Abschnitt streichen?

Schwager-St.Gallen: Das wäre dann nötig, wenn der Antrag zu Art. 12^{ter} Abs. 2 UeStG angenommen werden würde.

Tschirky-Gaiserwald: Ich habe mehr Sympathien für den Eventualantrag der FDP-Delegation. Diese sei aber bereits in der Polizeigeneralklausel geregelt?

Hess-Balgach: Ich ziehe im Namen der CVP-Delegation und der SVP-Delegation den Antrag zu Art. 12^{ter} Abs. 2 UeStG sowie den Antrag zu Art. 12^{ter} Abs. 3 UeStG zurück. Wir bleiben beim ursprünglichen Antrag der CVP-Delegation und SVP-Delegation.

Walser-Sargans: Ich stelle den Ordnungsantrag, eine kurze Besprechungspause durchzuführen. Jetzt liegt sehr viel Neues auf dem Tisch. Ich denke, die Delegationen sollten sich untereinander absprechen können.

Die vorberatende Kommission stimmt dem Ordnungsantrag von Walser-Sargans mit 11:0 Stimmen bei 3 Enthaltung und 1 Abwesenheit zu.

Der Kommissionspräsident ordnet 15 Minuten Pause an.

Kommissionspräsident: Nachdem sich alle Delegationen absprechen konnten, bereinigen wir die Anträge und stimmen dann ab.

Die vorberatende Kommission zieht den Antrag der SVP-Delegation und der CVP-Delegation dem Antrag der GLP-Delegation mit 8:7 Stimmen vor.

Die vorberatende Kommission zieht den Eventualantrag der FDP-Delegation dem Antrag der SVP-Delegation und der CVP-Delegation mit 8:7 Stimmen vor.

Die vorberatende Kommission zieht den Entwurf der Regierung dem Antrag der FDP-Delegation mit 9:1 Stimmen bei 5 Enthaltungen vor.

Jäger-Vilters-Wangs: Ich bin mir nicht sicher, ob wir unseren Eventualantrag eigentlich nur stellen wollten, wenn der Antrag der SVP-Delegation und der CVP-Delegation gegen den Entwurf der Regierung obsiegt hätte. Wir wollten eigentlich nicht, dass unser Antrag, dem Antrag der Regierung gegenüber gestellt wird.

Titel und Ingress

Kommissionspräsident: Titel und Ingress sind unbestritten.

4.5.3 Aufträge

Die vorberatende Kommission berät allfällige Aufträge im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates nach Art. 95 GeschKR und stimmt darüber ab.

Kommissionspräsident: Es werden keine Aufträge nach Art. 95 GeschKR gestellt.

4.5.4 Rückkommen

Kommissionspräsident: Ein Rückkommen wird verlangt.

Egger-Berneck: Ich beantrage Rückkommen auf die Abstimmung. Es bestehen offensichtlich Unklarheiten zum Eventualantrag der FDP-Delegation. Ein Rückkommen auf die Abstimmung wird Klarheit schaffen.

Kommissionspräsident: Wie stellt die FDP-Delegation nun ihren Eventualantrag?

Schorer-St.Gallen: Der Eventualantrag soll gestellt werden, wenn der Antrag der SVP-Delegation und der CVP-Delegation gegenüber dem Entwurf der Regierung obsiegt.

Egger-Berneck: Das Rückkommen betrifft nur die Gegenüberstellung des Antrags der SVP-Delegation und der CVP-Delegation zum Entwurf der Regierung. Die Gegenüberstellung des Antrags der SVP-Delegation und der CVP-Delegation zum Antrag der GLP-Delegation ist unbestritten und muss nicht wiederholt werden.

Die vorberatende Kommission stimmt dem Rückkommensantrag von Egger-Berneck mit 7:4 Stimmen bei 4 Enthaltungen zu.

Regierungspräsident Fässler: Wir haben in Art. 75 KV eine explizite Notverordnungskompetenz der Regierung für solche Situationen, die der Antrag der FDP-Delegation umschreibt. Das würde bedeuten, wenn die vereinigten Burkaträgerinnen das Bistum stürmen wollten, könnten wir uns bereits heute darauf berufen.

Kommissionspräsident: Sie sprechen jetzt zum Antrag der FDP-Delegation. Dieser wird erst relevant, sofern der Antrag der SVP-Delegation und der CVP-Delegation gegenüber dem Entwurf der Regierung obsiegen sollte.

Die vorberatende Kommission zieht den Antrag der SVP-Delegation und der CVP-Delegation dem Entwurf der Regierung mit 8:7 Stimmen vor.

Die vorberatende Kommission zieht den Antrag der SVP-Delegation und der CVP-Delegation dem Eventualantrag der FDP-Delegation mit 7:7 Stimmen bei 1 Enthaltung sowie Stichentscheid des Präsidenten vor.

4.6 Gesamtabstimmung

Kommissionspräsident: Ich stelle fest, dass die Botschaft und der Entwurf der Regierung durchberaten sind. Wir kommen nun zur Gesamtabstimmung. Wer dem Kantonsrat Eintreten auf den «III. Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz» beantragen möchte, der bezeuge dies mit Handheben.

Die vorberatende Kommission beschliesst in der Gesamtabstimmung mit 7:7 Stimmen bei 1 Enthaltung sowie Stichentscheid des Präsidenten, dem Kantonsrat Eintreten auf die Vorlage zu beantragen.

5 Abschluss der Sitzung

5.1 Bestimmung des Berichterstatters

Der Kommissionspräsident stellt sich als Berichterstatter zur Verfügung. Die vorberatende Kommission beauftragt ihren Kommissionspräsidenten, dem Kantonsrat mündlich Bericht zu erstatten.

5.2 Medienorientierung

Eine Medienorientierung ist angezeigt, wenn die vorberatende Kommission der Öffentlichkeit ein wichtiges Ergebnis ihrer Kommissionstätigkeit, namentlich ihrer Sitzungen, oder wenigstens ein wichtiges Zwischenergebnis mitzuteilen hat.

Die vorberatende Kommission beauftragt ihren Präsidenten und die Geschäftsführerin, eine Medienmitteilung zu veröffentlichen und über das Ergebnis der Beratung zu informieren.

Regierungsrat Klöti: Ich möchte beliebt machen, nicht den Titel «Burkaverbot» zu verwenden. Davon haben wir nicht gesprochen, sondern wir haben über die Gesichtsverhüllung gesprochen. Das muss klar zum Ausdruck kommen.

Bucher-St.Margrethen: Ich möchte einfach noch zu bedenken geben, dass es ein sehr knapper Entscheid ist. Ich finde es schwierig, bei einem solchen Abstimmungsverhältnis eine Medienmitteilung zu verfassen.

Sandra Stefanovic: In der Medienmitteilung werden keine Abstimmungsverhältnisse wiedergegeben. Minderheitsmeinungen sind darin ebenfalls wiederzugeben.

Kommissionspräsident: Die Medienmitteilung soll vorab auch den Delegationssprechern zugestellt werden.

5.3 Verschiedenes

Kommissionspräsident: Ich bedanke mich für die aktive Mitarbeit und schliesse die Sitzung um 17:10 Uhr.

St.Gallen, 23. August 2017

Der Kommissionspräsident:



Linus Thalmann
Mitglied des Kantonsrates

Die Geschäftsführerin:



Sandra Stefanovic
Parlamentsdienste

Beilagen

40.17.03 / 22.17.01 / 22.17.02 «Bedeutung der Grundrechte und deren Einschränkung im Zusammenhang mit Schulbesuch, Bekleidungsvorschriften und Vermummungsverbot», XIX. Nachtrag zum Volksschulgesetz» und «III. Nachtrag zum Übertretungsstrafgesetz» (Bericht sowie Botenschaft und Entwürfe der Regierung vom 21. März 2017); *bereits mit dem Kantonsratsversand zugestellt*

1. Prof. Dr. Walter Kälin, Grundrechte und kantonale Gesetzgebungsspielräume im Bereich religiöser und kultureller Spannungsfelder; Stellungnahme zuhanden der Regierung des Kantons St.Gallen vom 19. September 2014; *bereits mit der Einladung zugestellt*
2. Zusammenfassung der Vernehmlassungsantworten; *bereits mit E-Mail vom 26. Juni 2017 zugestellt*
3. E-Mail vom 29. Juni 2017; *bereits zugestellt*
4. Kreisschreiben zu Bekleidungsvorschriften in der Volksschule; *mit E-Mail vom 29. Juni 2017 zugestellt*
5. Präsentation DI: Bedeutung der Grundrechte und deren Einschränkung; *bereits an der Sitzung verteilt*
6. Abklärungen des DI
7. Antragsformulare
8. Medienmitteilung

Geht (mit Beilagen) an

- Kommissionsmitglieder (15)
- Geschäftsführung der Kommission (sa / re)
- Departement des Innern (GS: 2)
- Bildungsdepartement (GS: 2)
- Sicherheits- und Justizdepartement (GS: 2)

Geht (ohne Beilagen) an

- Fraktionspräsidenten (4)
- Leiter Parlamentsdienste