



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

12.5104.02

ED/P125104  
Basel, 25. April 2012

Regierungsratsbeschluss  
vom 24. April 2012

## **Interpellation Jürg Meyer Nr. 31 betreffend Strafen bei Schulpflichtverweigerungen aus religiösen Gründen**

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 18. April 2012)

„Das Bundesgericht bestätigte im März 2012 ein bejahendes Urteil des Verwaltungsgerichts Basel-Stadt zum geschlechtergemischten obligatorischen Schwimmunterricht an der Primarschule. Damit haben nun die betroffenen Eltern Bussen von insgesamt CHF 1'400 zu bezahlen, weil sie aus religiösen Motiven ihre beiden Töchter im Alter von 7 und 9 Jahren nicht am obligatorischen Schwimmunterricht teilnehmen liessen. Wie das Bundesgericht hierzu feststellte, wird mit der Pflicht zum Besuch des geschlechtergemischten Schwimmunterrichts der Kernbereich der Religionsfreiheit nicht verletzt.

Bereits mit dem Urteil 135 I Seite 79ff (Jahr 2009) bekräftigte das Bundesgericht den Vorrang des Obligatoriums des Schwimmunterrichts, während noch im Entscheid 119 Ia 17ff (1993) die Glaubens- und Gewissensfreiheit vor dem Obligatorium den Vorrang hatte. Bisher erhielten im Kanton Basel-Stadt laut Berichten in den Medien mehrere Eltern wegen der Verweigerung des geschlechtergemischten Schwimmunterrichts Bussen von je CHF 350 pro Kind, weitere Eltern in jüngster Zeit zuerst von CHF 500 und schliesslich von CHF 2'500. Die Konfliktsituation verschärft sich, wenn die Kinder die Geschlechtsreife erreicht haben. Denn gemäss "Handreichung für den Umgang mit religiösen Fragen an den Schulen" des Erziehungsdepartements ist ab 6. Schuljahr allgemein der Schwimmunterricht geschlechtergetrennt.

Die gegenwärtige Bussenpraxis widerspricht somit gemäss Bundesgericht dem Kerngehalt der Glaubens- und Gewissensfreiheit nicht. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob sie im Hinblick auf die Situation der betroffenen Familien wirklich verhältnismässig und sinnvoll ist. Hierzu drängt sich die Frage auf, ob in solchen Konflikten im Sinne der neu konzipierten Sonderpädagogik ein "besonderer Bildungsbedarf" der betroffenen Kinder angenommen werden muss, der spezielle Sonderangebote von geschlechtergetrenntem Schwimmunterricht nötig macht.

Diese Frage stellt sich, weil religiös fest verankerte Menschen sich durch Bussen nicht von ihren Haltungen des Widerstands abbringen lassen. Darum droht eine Eskalation des Widerstands der betroffenen Familien und der Strafsanktionen. Dadurch wird die Gegenwart der betroffenen Kinder verdunkelt und deren Zukunft gefährdet. Diese Fehlentwicklung kann über Jahre hinweg fortdauern. Die Bussenbeträge können von vielen Familien nicht verkraftet werden, besonders wenn sich die Strafen wiederholen. Dies kann für die betroffenen Familien zu einer Quelle der Verschuldung werden. Vor allem im Interesse der betroffenen Kinder müssen Wege gesucht werden, solche Konsequenzen zu verhindern. Dabei sind stets dann Kompromisse nicht möglich, wenn durch abweichende religiöse Haltungen Mitmenschen teilweise innerhalb derselben Familien unter Druck gesetzt und bedroht werden. In solchen Situationen hat der Schutz der bedrohten Menschen den Vorrang.

Im Sinne dieser Überlegungen stelle ich folgende Fragen:

1. Wie können Kinder in solchen interreligiösen und interkulturellen Konflikten trotzdem gefördert werden, wenn sich die Gegensätze vorerst nicht überbrücken lassen?
2. Wie können durch die Wahrnehmung der besonderen Bildungsbedürfnisse und die entsprechende gezielte, teilweise separate Förderung der Kinder die Konflikte entschärft werden?
3. Wie werden die Strafen gemäss § 91 Abs. 9 des Schulgesetzes entsprechend den persönlichen Verhältnissen abgestuft? Wie kann vermieden werden, dass durch die Strafen die betroffenen Haushalte in Notsituationen, unter anderem der Verschuldung, gebracht werden?
4. Wie kann mit Hilfe von interreligiösem Dialog, speziell im Hinblick auf die notwendige Schulpflicht und das Recht auf Bildung, erreicht werden, dass die Konflikte abgebaut werden?

Jürg Meyer“

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

Im Kanton Basel-Stadt gehen das Recht auf Bildung und die Verpflichtung zum Schulbesuch Hand in Hand: Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt (§ 17 KV) gewährt Kindern und Jugendlichen ein Recht auf Bildung mit dem Ziel, „die geistigen und körperlichen, schöpferischen, emotionalen und sozialen Fähigkeiten zu fördern, das Verantwortungsbewusstsein gegenüber den Mitmenschen und der Mitwelt zu stärken sowie das Hineinwachsen in die Gesellschaft vorzubereiten und zu begleiten“. Dieses Recht gilt für alle Kinder und ist insbesondere unabhängig vom Geschlecht, der kulturellen Herkunft oder dem religiösen Bekenntnis. § 18 Abs. 3 KV legt fest, dass „die Kindergärten, Schulen, Tagesbetreuungseinrichtungen, Sonderschulen und Heime alle Kinder und Jugendlichen gemäss ihren Fähigkeiten und Neigungen fördern und fordern. Sie fördern die Integration aller Kinder und Jugendlichen in die Gesellschaft und vermitteln zwischen den Kulturen“. Die Verpflichtung zum Schulbesuch ist in § 19 Abs. 1 KV festgehalten: „Der Besuch einer Schule ist im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen obligatorisch“. Der Unterricht ist kein Wahrlangebot. Gesetzliche Bestimmungen zum Recht auf Bildung und zur Schulpflicht sind demokratisch legitimiert, und nicht individuell verhandelbar.

Das Turnen gehört im Kanton Basel-Stadt zu den obligatorischen Unterrichtsfächern an der Primarschule (§ 22 Schulgesetz). Mädchen und Knaben werden in der Regel gemeinsam unterrichtet (§ 17 Schulgesetz). Der basel-städtische Lehrplan sieht unter 9.2.4 das Schwimmen als Teil des Turn- und Sportunterrichts vor. Ab dem sechsten Schuljahr findet der Schwimm- und Sportunterricht in der Regel geschlechtergetrennt statt (Ziffer 5.3 der Handreichung *Umgang mit religiösen Fragen an der Schule* vom September 2007).

In § 91 Abs. 8 Schulgesetz ist unter anderem festgehalten, dass die Eltern bzw. Erziehungsberechtigten dafür sorgen müssen, „dass ihre Kinder den obligatorischen und fakultativen Unterricht regelmässig und ausgeruht besuchen können“. Ferner dürfen sie „ihre Kinder nicht wissentlich von der Schule fernbleiben lassen“ und müssen die Kinder „zum Einhalten der Regeln und Weisungen der Schule anhalten“. Eltern bzw. Erziehungsberechtigte, die diese Pflichten wiederholt verletzen, „können auf Antrag der Schulleitung mit einer Ordnungsbusse bis CHF 1'000 belegt werden“ (§ 91 Abs. 9 Schulgesetz). Bisher wurden im Kanton Basel-Stadt fünf Familien aufgrund der Nichtteilnahme ihrer Kinder am geschlechtergemischten Schwimmunterricht gebüsst. Der Bussenbetrag umfasste CHF 350 pro Kind und erziehungsberechtigten Elternteil. Die erwähnte Bussenhöhe von CHF 2'500 betrifft einen Fall in Muttenz, Basel-Landschaft. Diese Massnahme richtet sich nicht gegen die Kinder und Jugendlichen, sondern gegen das widerrechtliche Verhalten der Eltern.

Die Volksschule Basel-Stadt hat den Anspruch, Ort der Bildung und Förderung für *alle* Kinder und Jugendlichen zu sein. Die Schülerinnen und Schüler werden wenn möglich integrativ gefördert; Ausnahmen bedürfen der Begründung. Das Schulgesetz und die Sonderpädagogikverordnung bilden die rechtlichen Grundlagen der integrativen Volksschule im Kanton Basel-Stadt. Wichtigster Ort der Förderung ist der Unterricht in der Regelklasse. Erweist sich das Grundangebot für einzelne Schülerinnen und Schüler mit besonderem Bildungsbedarf als nicht ausreichend, können sie zusätzlich Förderangebote in Anspruch nehmen. Übersteigt die Integration eines Kindes mit besonderem Bildungsbedarf die Möglichkeiten der Schule, stehen im Einzelfall zusätzliche, individuelle Ressourcen (verstärkte Massnahmen) zur Verfügung. Diese besondere Förderung erfolgt ebenfalls integrativ, nur in begründeten Fällen kann sie separativ stattfinden. Die Schaffung neuer separativer Angebote, wie vom Interpellanten gefordert, widerspricht den Grundsätzen der integrativen Förderung. Die Nichtteilnahme am Schwimmunterricht ist zudem nicht auf einen besonderen Bildungsbedarf zurückzuführen, der gemäss Schulgesetz und Sonderpädagogikverordnung mit zusätzlichen Förderangeboten aufgefangen werden kann. Es handelt sich um Verstösse von Eltern gegen ihre gesetzlich festgelegte Pflicht, ihre Kinder regelmässig am obligatorischen Unterricht teilnehmen zu lassen.

Der obligatorische Unterricht ist darauf ausgerichtet, alle Kinder individuell zu fördern. Der Schwimmunterricht bildet einen vergleichsweise kleinen Ausschnitt des obligatorischen Unterrichts. Dennoch dient er wie kein anderes Fach der Förderung des sorgfältigen Umgangs der Geschlechter miteinander.

Unter den rund 18'700 in Basel lebenden Musliminnen und Muslimen gibt es, wie in anderen Religionsgemeinschaften auch, unterschiedliche Glaubensprofile. Nur eine Minderheit von rund 10-15 Prozent ist in Moscheevereinen organisiert und davon nochmals eine verschwindend kleine Minderheit in Fragen der Schamerziehung so strikt. Auf der Grundlage der bewährten Handreichung und im Interesse des Kindeswohls suchen die Lehrpersonen, Schulleitungen und zuständigen Mitarbeiter des Erziehungsdepartements nach gangbaren Wege, mit der zunehmenden sozialen und religiösen Vielfalt im Klassenzimmer umzugehen. Auch im Rahmen des runden Tischs der Religionen beider Basel werden schulische Fragen weiterhin möglichst konstruktiv diskutiert. Bussen sind nur das letzte Mittel.

## **Beantwortung der Fragen**

1. *Wie können Kinder in solchen interreligiösen und interkulturellen Konflikten trotzdem gefördert werden, wenn sich die Gegensätze vorerst nicht überbrücken lassen?*

Die Massnahme der Ordnungsbusse ist nicht gegen die Kinder, sondern gegen die Eltern gerichtet. Die Lehrpersonen suchen zuerst das Gespräch mit den Eltern. Beispielsweise ist im Verfahren auf Erlass einer Ordnungsbusse ein vorgängiges Vermittlungsgespräch vorgesehen mit dem Ziel, eine Lösung zu finden, die für die Schule und die Erziehungsberechtigten tragbar ist (z.B. Tragen besonderer Kleidung).

2. *Wie können durch die Wahrnehmung der besonderen Bildungsbedürfnisse und die entsprechende gezielte, teilweise separate Förderung der Kinder die Konflikte entschärft werden?*

Durch die Integration in den Klassenverband können die Schülerinnen und Schüler täglich gefördert werden. Die Klassenlehrpersonen haben die Aufgabe, alle Schülerinnen und Schü-

ler in ihrer Unterschiedlichkeit wahrzunehmen und möglichst individuell zu fördern. Durch die individuelle Förderung entdecken die Kinder ihre Begabungen und entwickeln diese weiter. Die betroffenen Kinder sind nicht stigmatisiert.

3. *Wie werden die Strafen gemäss § 91 Abs. 9 des Schulgesetzes entsprechend den persönlichen Verhältnissen abgestuft?*

Die Höhe der ausgesprochenen Ordnungsbussen (CHF 350 pro Kind und erziehungsbe rechtigten Elternteil) bildete nicht Gegenstand des Rekurs- bzw. Beschwerdeverfahrens, welches nun mit Entscheid des Bundesgerichts vom 7. März 2012 zuungunsten der Beschwerdeführer entschieden worden ist, d.h. die vom Erziehungsdepartement festgesetzte Bussenhöhe ist von den Beschwerdeführern nicht beanstandet bzw. als zu hoch gerügt worden. Bei der Bussenerhebung durch das Erziehungsdepartement ist der persönlichen Situation der gebüssten Eltern Rechnung getragen worden, indem der Umstand berücksichtigt wurde, dass deren Töchter einen privatfinanzierten Schwimmunterricht besuchten.

*Wie kann vermieden werden, dass durch die Strafen die betroffenen Haushalte in Notsituationen, unter anderem der Verschuldung, gebracht werden?*

Das Erziehungsdepartement gewährt die Möglichkeit einer ratenweisen Begleichung des Bussenbetrags, soweit von den gebüssten Eltern ein entsprechendes Gesuch gestellt wird. Von dieser Möglichkeit hat ein Teil der gebüssten Eltern Gebrauch gemacht.

4. *Wie kann mit Hilfe von interreligiösem Dialog, speziell im Hinblick auf die notwendige Schulpflicht und das Recht auf Bildung, erreicht werden, dass die Konflikte abgebaut werden?*

Zwischen dem Erziehungsdepartement, der Koordination für Religionsfragen des Präsidialdepartements und Vertretern von Religionsgemeinschaften unter Einbezug muslimischer Vertretungen existiert seit mehreren Jahren eine gute Zusammenarbeit. Die vom Erziehungsdepartement herausgegebene Handreichung "Umgang mit religiösen Fragen an der Schule" wurde im Juni 2007 am frisch gegründeten runden Tisch der Religionen beider Basel diskutiert. Auch das Verhalten der Schule gegenüber Kindern der Muslimischen Bevölkerung im Schwimmunterricht wurde dort besprochen. Sie fand breite Zustimmung. Das Erziehungsdepartement trifft sich seither in Kooperation mit der Koordinatorin für Religionsfragen periodisch zum Gespräch mit den Vertretungen der Religionsgemeinschaften. Dazu gehören auch Vertretungen muslimischer Gemeinschaften.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin