

Staatskanzlei, Schlossmühlestrasse 9, 8510 Frauenfeld

An die
Mitglieder der Kommission
zur Vorberatung der
Thurgauischen Volksinitiative
„Gegen frauenfeindliche, rassistische
und mörderische Lehrbücher“

Frauenfeld, 14. August 2012

682

Thurgauische Volksinitiative „Gegen frauenfeindliche, rassistische und mörderische Lehrbücher“

Bericht über die Gültigkeit und Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 15. März 2012 wurde die Thurgauische Volksinitiative „Gegen frauenfeindliche, rassistische und mörderische Lehrbücher“ eingereicht. Am 27. März 2012 hat der Regierungsrat dem Grossen Rat das Zustandekommen dieses Begehrens mitgeteilt und ihn gleichzeitig ersucht, die Initiative der Beratung zu unterziehen. In der Zwischenzeit hat das Büro des Grossen Rates die vorberatende Kommission bestellt. Gemäss § 53 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Grossen Rates (GOGR; RB 171.1) holt das Kommissionspräsidium beim Regierungsrat einen Bericht über die Gültigkeit des Begehrens ein.

A. Gültigkeit

I. Wortlaut der Initiative

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

§ 3 des Gesetzes über die Volksschule (VG; RB 411.11) ist wie folgt zu ergänzen:

„Lehrbücher, auch im religiösen Bereiche, dürfen weder frauenfeindlich, rassistisch, noch mörderisch sein.“

II. Prüfung der Gültigkeit der Initiative

Gemäss § 27 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) befindet der Grosse Rat über die Gültigkeit einer Volksinitiative. Er holt zuvor beim Regierungsrat einen entsprechenden Bericht ein (§ 53 Abs. 1 GOCR). Der Grosse Rat übt bei der Gültigkeitsprüfung eine Rechtskontrolle aus, die nicht in eine politische Beurteilung münden darf. Eine solche erfolgt erst, wenn der Grosse Rat zu entscheiden hat, ob er der Volksinitiative Folge leisten will (§ 27 Abs. 3 KV). Im Rahmen der Gültigkeitsprüfung sind die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen zu untersuchen.

1. Formelle Anforderungen

Unter die Prüfung der formellen Anforderungen fallen insbesondere die Gebote der Einheit der Form und der Einheit der Materie. Das Gebot der Einheit der Form verlangt, dass eine Volksinitiative entweder als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf formuliert ist. Eine Mischform ist unzulässig. Im vorliegenden Fall wurde die Initiative als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht. Die Einheit der Form ist gewahrt.

Die Einheit der Materie bedeutet, dass zwei grundsätzlich voneinander unabhängige Anliegen nicht miteinander vermischt werden dürfen. Das Anliegen der Initiative ist in sich geschlossen und die Einheit der Materie ist gewahrt.

2. Inhaltliche Anforderungen

Eine Initiative darf nicht dem übergeordneten Bundesrecht, namentlich nicht der Bundesverfassung widersprechen. Die Frage, ob ein Initiativbegehren gegen übergeordnetes Recht verstösst, kann erst nach Auslegung des Initiativtexts beantwortet werden. Dabei ist nach den üblichen Auslegungsregeln zu verfahren. Massgeblich ist, wie der vorgeschlagene Erlass von den Stimmberechtigten und den späteren Adressaten desselben vernünftigerweise verstanden werden muss.¹ Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen allerdings mitberücksichtigt werden.² Ihre Erläuterungen sind ein wichtiger Beitrag zum Verständnis des Begehrens. Dies gilt vor allem dann, wenn die Initianten

¹ Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2124.

² BGE 129 I 395.

eine Begründung auf den Unterschriftenbogen und -karten selbst anbringen.³ Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, welche dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt sowie mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kantonen vereinbar erscheint.⁴

Weiter gilt das Erfordernis der hinlänglichen Klarheit. Die Stimmberechtigten dürfen nicht der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt werden.⁵ Eine nachträgliche Umdeutung der Initiative, die dem ursprünglichen Textverständnis und den durch sie geweckten Erwartungen zuwiderläuft, ist abzulehnen.⁶ Um gültig zu sein, haben Initiativen zudem allgemeinen Rechtsgrundsätzen zu genügen. Als ein solcher Grundsatz gilt jener von Treu und Glauben nach Art. 2 ZGB. Eine Initiative darf demnach nicht rechtsmissbräuchlich sein.⁷ Rechtsmissbrauch liegt vor, wenn ein Rechtsinstitut zweckwidrig zur Verwirklichung von Interessen verwendet wird, die dieses Rechtsinstitut nicht schützen will.⁸

a) Auslegung nach dem Wortlaut

Laut Initiativtext dürfen Lehrbücher, auch im religiösen Bereich, weder frauenfeindlich, rassistisch, noch mörderisch sein. Zu prüfen ist insbesondere, was unter dem Begriff „Lehrbuch“ zu verstehen ist. Ein Lehrbuch ist eine besondere Form eines Sachbuches, das aufgrund seiner didaktisch aufbereiteten Lehrstoffe für den Unterricht verwendet wird. Die Interkantonale Lehrmittelzentrale (ilz), welche die Lehrmittelentwicklung der deutschsprachigen Kantone koordiniert, enthält deshalb nur Werke der Sekundärliteratur, auch für das Fach Religion.⁹ Bücher der Primärliteratur, zum Beispiel die Bibel, der Koran, Werke von Wilhelm Busch oder Grimms Märchen, wurden nicht spezifisch für den Unterricht geschaffen und gelten deshalb nicht als Lehrmittel.

Würde der Begriff „Lehrmittel“ im Sinne der Initianten gebraucht, fielen auch Werke der Primärliteratur darunter. Sämtliche Texte beispielsweise der Bibel, des Korans, von Wilhelm Busch oder von Grimms Märchen müssten daraufhin geprüft werden, ob sie einen frauenfeindlichen, rassistischen oder mörderischen Inhalt aufweisen. Gerade bei älterer Primärliteratur ist mit entsprechenden Passagen zu rechnen, da sie sich zeitgeschichtlich bedingt oft deutlich von der heutigen Vorstellungswelt unterscheiden.

³ Hangartner/Kley, Rz. 2125; vgl. dazu auch BGE vom 28. Februar 2007, P.451/2006, E. 2 und BGE 124 I 107; Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Gegen den Bau von Minaretten» vom 27. August 2008, Ziff. 53.

⁴ BGE 129 I 395.

⁵ BGE 129 I 395.

⁶ BGE 112 Ia 245.

⁷ BGE 94 I 126.

⁸ BGE 128 II 151; BGE 121 I 375.

⁹ <http://www.ilz.ch/programm/suchergebnisse.php>. Besucht am 6. August 2012.

b) Auslegung nach dem Willen der Initianten

Laut Begründung der Initiative, die im Unterschriftenbogen unmittelbar auf den Initiativtext folgt und vor dem Kästchen zum Unterschreiben der Initiative platziert ist, soll verhindert werden, dass Koran, Hadithe oder Teilauszüge davon den Kindern gelehrt werden. Auf der Hinterseite des Initiativbogens wird dies insofern präzisiert, als mit der Initiative verhindert werden soll, „dass frauenverachtende, rassistische, mörderische Thesen aus islamischen Lehrbüchern durch Imame eingetrichtert werden“. Das Initiativkomitee nennt die Initiative denn auch selbst „Initiative gegen den Koran-Unterricht“ und erklärt: „Wir wollen nur das Eine: Bitte kein Koran-Unterricht in unseren Volksschulen (...).“¹⁰

Im Rahmen des obligatorischen Unterrichts der Volksschule findet jedoch kein Religionsunterricht im Sinne der konfessionellen Glaubenslehre statt (vgl. § 43 Verordnung des Regierungsrates über die Volksschule, RRV VG; RB 411.111). Dieser Religionsunterricht erfolgt durch die einzelnen Religionsgemeinschaften auf eigene Kosten. Einzig die Landeskirchen haben gemäss § 43 Abs. 1 RRV VG Anspruch darauf, unentgeltlich Räume der Volksschule für den Religionsunterricht zu erhalten. Zudem stellen die Primar- und Sekundarschulgemeinde Kreuzlingen im Rahmen eines Pilotprojekts, welches von den muslimischen Vereinen, der Stadt Kreuzlingen und den beiden Landeskirchen getragen wird, seit dem Schuljahr 2010/11 ihre Räume für die konfessionelle Glaubenslehre der muslimischen Kinder zur Verfügung. Sinn und Zweck der Initiative kann demnach nur sein, religiöse Unterweisungen muslimischer Kinder in Räumlichkeiten einer Schulgemeinde zu verhindern. In Moscheen und Gebetshäusern wäre dies nach Angaben des Initiativkomitees weiterhin gestattet.¹¹

c) Folgen der unterschiedlichen Auslegung

Die Auslegung nach dem Wortlaut der Initiative in dem Sinne, dass es sich bei Lehrbüchern um Sekundärliteratur handelt, läuft der Auslegung nach dem Willen der Initianten derart entgegen, dass eine vernünftige, dem Sinn und Zweck der Initiative entsprechende Auslegung nach dem Wortlaut nicht mehr möglich ist. Auf Grund dieser sich widersprechenden Auslegungen des Initiativtextes ist für Stimmberechtigte nicht klar, worauf eine Volksabstimmung gerichtet wäre. Damit besteht die erhebliche Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte der Initiative. Der freie Wille der Stimmberechtigten kann damit nicht zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gebracht werden.¹²

¹⁰ Aussagen des Initiativkomitees vom 29. Januar 2011, <http://www.sd-tg.ch/stellungnahmen.asp>. Besucht am 3. August 2012.

¹¹ Aussagen des Initiativkomitees vom 29. Januar 2011 und 15. März 2012, <http://www.sd-tg.ch/stellungnahmen.asp>. Besucht am 3. August 2012.

¹² Vgl. BGE 105 Ia 376.

Selbst wenn beim Begriff „Lehrbücher“ entsprechend dem Willen der Initianten von Primär- anstelle von Sekundärliteratur ausgegangen würde, ständen sich unvereinbare Auslegungen gegenüber. Auf der einen Seite wären alle Bücher der Primärliteratur mit frauenfeindlichen, rassistischen oder mörderischen Stellen untersagt. Einer entsprechenden Prüfung müssten sich sämtliche möglichen Werke der Primärliteratur unterziehen. Nebst den bereits erwähnten Texten wären beispielsweise auch die griechischen Sagen oder die mittelalterlichen Heldenepen zu überprüfen. Demgegenüber soll die Initiative gemäss dem Willen des Initiativkomitees nur den Koran und die Hadithen betreffen. Auch bei dieser Interpretation des Begriffs „Lehrbuch“ kann der freie Wille der Stimmberechtigten nicht zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gebracht werden.

Schliesslich ist zu beachten, welche Absicht die Initianten verfolgen und ob sich diese mittels der Initiative verwirklichen lässt. Der freiwillige Religionsunterricht fällt nicht unter das Gesetz über die Volksschule (vgl. § 70 Abs. 2 KV und § 1 VG). Unabhängig der Interpretation der Initiative könnte folglich bei Annahme der Initiative die religiöse Unterweisung muslimischer Kinder weiterhin in den Räumlichkeiten einer Schulgemeinde stattfinden. Die Stimmberechtigten unterlägen damit dem Irrtum, der freiwillige Religionsunterricht für muslimische Kinder in einem öffentlichen Schulhaus könne durch die Änderung des Gesetzes über die Volksschule untersagt werden. Eine unverfälschte Meinungsäusserung der Stimmberechtigten ist auch unter diesem Gesichtspunkt nicht möglich.

d) Verbot des Rechtsmissbrauchs

Die Initianten vermitteln in der Begründung der Initiative ein Negativbild des Islams, indem sie einseitig aus dem Zusammenhang gerissene Koranstellen als Beleg für einen angeblich frauenfeindlichen, mörderischen und rassistischen Islam heranziehen. Damit greifen sie die grundlegende Schrift einer Religionsgemeinschaft an und provozieren eine Diskussion, die rassistische Töne annehmen, den religiösen Frieden stören und mitunter gar strafbar sein kann.¹³ Es liegt eine zweckwidrige Verwendung des Initiativrechts vor, um mit einem auf den ersten Blick harmlos erscheinenden Initiativtext eine Auseinandersetzung mit Angehörigen einer bestimmten Glaubensgruppe zu führen, was den religiösen Frieden gefährden kann.

¹³ Siehe dazu u. a. BGE 133 IV 311: Die Strafbestimmung betreffend die Rassendiskriminierung bezweckt unter anderem, die angeborene Würde und Gleichheit aller Menschen zu schützen. Anhand dieser Zielsetzung erscheinen als Herabsetzung oder Diskriminierung im Sinne von Art. 261^{bis} Abs. 4 StGB alle Verhaltensweisen, durch welche den Angehörigen einer Bevölkerungsgruppe aufgrund ihrer Religion die Gleichwertigkeit als menschliche Wesen abgesprochen oder zumindest in Frage gestellt wird. Der öffentliche Friede wird mittelbar geschützt als Folge des Schutzes des Einzelnen in seiner Zugehörigkeit zu einer religiösen Gruppe.

III. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Wird die Initiative nach dem Wortlaut ausgelegt, wären sämtliche Lehrbücher des obligatorischen Unterrichts von der neuen Bestimmung betroffen, nicht hingegen die Werke der Primärliteratur und schon gar nicht die Behandlung solcher Werke ausserhalb des obligatorischen Schulunterrichts. Gemäss Auslegung nach dem Willen der Initianten zielt die beabsichtigte Bestimmung hingegen genau in die gegenteilige Richtung, nämlich auf die Benutzung eines einzelnen Werkes der Primärliteratur (eben des Korans) im freiwilligen Religionsunterricht. Mit diesen unvereinbaren Auslegungen besteht die hohe Wahrscheinlichkeit und Gefahr, dass sich die Stimmberechtigten über den zentralen Inhalt der Initiative wie auch deren konkreten Auswirkungen im Irrtum befinden. Der freie Wille der Stimmberechtigten lässt sich so nicht feststellen, womit die Initiative offensichtlich das Erfordernis der hinlänglichen Klarheit verletzt. Unter diesen Umständen ist die Initiative ungültig zu erklären.

B. Stellungnahme

I. Folgen der Annahme der Initiative für die Volksschule

Das Gesetz über die Volksschule, das gemäss Initiativtext ergänzt werden soll, betrifft wie erwähnt ausschliesslich den obligatorischen Schulbereich. Es gilt nicht für Lehrveranstaltungen ausserhalb des Schulobligatoriums (§ 70 Abs. 2 KV). Gesetzliche Vorgaben darüber, welche Schul- oder Lehrbücher im Schulunterricht verwendet werden dürfen und welche nicht, sind problematisch. Schul- und Lehrbücher haben sich den jeweiligen Erfordernissen des Unterrichts anzupassen. Starre gesetzliche Regelungen könnten dies verhindern. Abgesehen davon würde bei einer Annahme der Initiative gemäss Initiativtext in singulärer Weise ein kleiner Aspekt der inhaltlichen Ausgestaltung der Schul- und Lehrbücher geregelt, während es im übrigen Bereich zu Recht weiterhin den Schulverantwortlichen überlassen würde, im Rahmen der Rechtsordnung und der Lehrpläne zu bestimmen, welche Lehrmittel zur Erreichung des Unterrichtszwecks am besten geeignet sind (vgl. § 33 Abs. 2 VG).

Religiöse Werke wie Bibel und Koran werden zwar umgangssprachlich gelegentlich als Lehrbücher bezeichnet, weil sie eine religiöse Lehre vertreten, gehören aber zur Primärliteratur. Lehrbücher bauen vielfach auf Werken der Primärliteratur auf. Bei einer Annahme der Initiative würde sich somit die Frage stellen, ob Werke der Primärliteratur, welche die Kriterien gemäss Initiativtext erfüllen, in Schulbüchern noch zitiert werden bzw. im Schulunterricht noch verwendet werden dürfen.

Die im Initiativtext verwendeten Begriffe sind auslegungsbedürftig. Behauptet jemand, der Inhalt eines Lehrbuchs sei frauenfeindlich, rassistisch oder mörderisch, müssten letztlich die Gerichte diese Begriffe klären und entscheiden, ob ein Buch im Unterricht

7/7

verwendet werden darf. Dies kann zu langjährigen Rechtsstreitigkeiten mit entsprechender Verunsicherung der für den Schulunterricht verantwortlichen Personen führen. Eine unnötige Verrechtlichung des Schulunterrichts wäre die Folge.

II. Schlussfolgerungen

Bei Annahme der Initiative gäbe es Umsetzungsprobleme und paradoxe Konsequenzen. An sich betrifft die Initiative nur die Schul- und Lehrbücher im obligatorischen Schulunterricht; der ausserschulische Religionsunterricht wäre nicht betroffen. Für den Schulunterricht könnte aber die Annahme Konsequenzen haben, die in ihrem Ausmass schwer überblickbar sind, aber gravierend sein können. Dies wäre vor allem der Fall, wenn gewisse Werke der Primärliteratur oder Schulbücher, die auf solchen Werken basieren, im Unterricht nicht mehr verwendet werden dürften, wenn sie als frauenfeindlich, rassistisch oder mörderisch bezeichnet werden könnten. Auf den freiwilligen Religionsunterricht hätte die Annahme der Initiative im Übrigen keinen Einfluss. Das Pilotprojekt in den Schulgemeinden von Kreuzlingen könnte daher weitergeführt werden.

C. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative „gegen frauenfeindliche, rassistische und mörderische Lehrbücher“ für ungültig zu erklären. Sollte sie wider Erwarten für gültig erklärt werden, wäre sie dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates

Monika Knill

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Kopie an:

- alle Mitglieder des Grossen Rates