

Vorlage an den Landrat

Titel: **Rechtsgültigkeit zweier nichtformulierter Volksinitiativen zum Fremdsprachenunterricht:**

- 1. «Stopp der Überforderung von Schüler/-innen: Eine Fremdsprache auf der Primarstufe genügt»**
- 2. «Stopp dem Verheizen von Schüler/-innen: Ausstieg aus dem gescheiterten Passepartout-Fremdsprachenprojekt»**

Datum: 18. Oktober 2016

Nummer: 2016-306

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)

Vorlage an den Landrat

2016/306

Rechtsgültigkeit zweier nichtformulierter Volksinitiativen zum Fremdsprachenunterricht:

1. „**Stopp der Überforderung von Schüler/-innen: Eine Fremdsprache auf der Primarstufe genügt**“
2. „**Stopp dem Verheizen von Schüler/-innen: Ausstieg aus dem gescheiterten Passepartout-Fremdsprachenprojekt**“

vom 18. Oktober 2016

1. Ausgangslage

Am 21. Mai 2016 wurde die vorgeprüfte, nichtformulierte Volksinitiative „Stopp der Überforderung von Schüler/-innen: Eine Fremdsprache auf der Primarstufe genügt“ vom 6. Oktober 2015 mit 1969 gültigen Unterschriften bei der Landeskanzlei eingereicht. Die Verfügung der Landeskanzlei vom 25. April 2016 über das Zustandekommen der Initiative erschien im Amtsblatt vom 28. April 2016.

Am 21. März 2016 wurde auch die vorgeprüfte, nichtformulierte Volksinitiative „Stopp dem Verheizen von Schüler/-innen: Ausstieg aus dem gescheiterten Passepartout-Fremdsprachenprojekt“ vom 6. Oktober 2015 mit 2024 gültigen Unterschriften bei der Landeskanzlei eingereicht. Die Verfügung der Landeskanzlei vom 25. April 2016 über das Zustandekommen der Initiative erschien im Amtsblatt vom 28. April 2016.

Mittels Regierungsratsbeschluss vom 5. Juli 2016 wurde die Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion (BKSD) mit der Ausarbeitung der beiden Vorlagen an den Landrat für die Behandlung der nicht formulierten Volksinitiativen beauftragt. Gemäss § 12a der Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte (SGS 120.11) hat die BKSD den Rechtsdienst des Regierungsrates mit der Abklärung der Rechtsgültigkeit der Initiativen beauftragt.

2. Wortlaut der Initiativen

Kantonale nichtformulierte Volksinitiative: „Stopp der Überforderung von Schüler/-innen: Eine Fremdsprache auf der Primarstufe genügt“

Die Unterzeichneten, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen, stellen, gestützt auf § 28 Absätze 1 und 3 KV, das folgende nichtformulierte Begehren und beantragen dem Landrat, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten:

Durch Anpassung des Bildungsgesetzes (SGS 640) und nötigenfalls durch Kündigung bestehender interkantonaler Bestimmungen und Vereinbarungen mit verpflichtendem Charakter (z.B. Sprachenstrategie der Schweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) vom 25. März 2004) – oder Teilen davon – sowie von Staatsverträgen und Konkordaten (z.B. HarmoS-Konkordat) – oder Teilen davon – und Aufhebung weiteren geltenden Rechts, das diesem Begehren widerspricht. Auf der Primarstufe wird nur Französisch als Fremdsprache unterrichtet. Die zweite Fremdsprache wird an der Sekundarstufe I eingeführt.

Kantonale nichtformuliert Volksinitiative „Stopp dem Verheizen von Schüler/-innen: Ausstieg aus dem gescheiterten Passepartout-Fremdsprachenprojekt“

Die unterzeichneten, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen, stellen, gestützt auf § 28 Absätze 1 und 3 KV, das folgende nichtformulierte Begehren und beantragen dem Landrat, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten:

Der Kanton Basel-Landschaft steigt zum nächstmöglichen Termin aus dem Passepartout-Projekt aus. Hierfür kündigt er nötigenfalls bestehende interkantonale Bestimmungen und Vereinbarungen mit verpflichtendem Charakter oder Teile davon – sowie Staatsverträge und Konkordate – oder Teile davon – und hebt weiteres geltendes Recht auf, das diesem Begehren widerspricht. Der Fremdsprachenunterricht an den Volksschulen erfolgt inhaltlich wie vor der Einführung des Passepartout-Projektes. Er basiert auf einem klar und übersichtlich strukturierten Unterricht, der neben der Förderung des Mündlichen ebenso Wert legt auf einen sukzessiven Aufbau von Grammatik, Grundwortschatz und Orthografie. Die Lehrmittel Mille feuilles, Clin d’Oeil und New World dürfen somit an den Volksschulen nicht mehr eingesetzt werden.

3. Prüfung der Rechtsgültigkeit der nichtformulierten Volksinitiative

Die Prüfung der Rechtsgültigkeit erfolgte durch den Rechtsdienst des Regierungsrates. Im Gutachten vom 25. August 2016 wurden die beiden nichtformulierten Begehren aufgrund ihres engen Sachzusammenhangs gemeinsam beurteilt.

Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel), welche durch die Landeskanzlei überprüft werden auch durch den Rechtsdienst des Regierungsrates auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie) sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen.

Der Rechtsdienst des Regierungsrates kommt zu Schluss, dass bei beiden Volksinitiativen das formelle Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie gewahrt ist und beide keine unmöglichen oder offensichtlich rechtswidrigen Inhalte aufweisen. Die Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht wurde für die beiden Initiativen gesondert überprüft.

Kantonale nichtformulierte Volksinitiative: „Stopp der Überforderung von Schüler/-innen: Eine Fremdsprache auf der Primarstufe genügt“

Artikel 62 Abs. 4 der Bundesverfassung verpflichtet die Kantone zentrale Eckwerte des Schulsystems zu harmonisieren. In Bezug auf den Fremdsprachenunterricht bildet die Sprachenstrategie – von der EDK am 25. März 2004 verabschiedet – die Grundlage. Die Eckwerte der Sprachenstrategie flossen in die interkantonale Vereinbarung vom 14. Juni 2007 über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) ein, dem auch der Kanton Basel-Landschaft mit Beschluss des Landrates vom 17. Juni 2010 und der Gutheissung durch den Souverän am 26. September 2010 beigetreten ist. Artikel 4 Absatz 1 des HarmoS-Konkordats legt fest, dass die erste Fremdsprache spätestens ab dem fünften Schuljahr (3. Klasse Primarschule) und die zweite Fremdsprache ab dem siebten Schuljahr (5. Klasse Primarschule) unterrichtet werden. Im Kanton Basel-Landschaft wird daher aktuell Französisch ab der 3. Klasse der Primarschule und Englisch ab der 5. Klasse unterrichtet. Die Forderung der Initiative steht folglich im Widerspruch zu dem gemäss Artikel 48 Absatz 5 BV zu beachtenden übergeordneten interkantonalen Recht. Dies bedeutet, dass der Kanton Basel-Landschaft im Falle der Annahme der Initiative das HarmoS-Konkordat kündigen müsste. Der Konkordatstext selbst sieht in Artikel 14 die Möglichkeit einer Kündigung auf das Ende des dritten der Austrittserklärung folgende Kalenderjahr vor. Zwar kann der zuständige Regierungsrat durch Annahme der Volksinitiative nicht zur Kündigung verpflichtet werden, aber der Rechtsdienst des Regierungsrates gelangt zum Schluss, dass es möglich ist, das Begehren einschliesslich der damit verbundenen Folge der Kündigung des HarmoS-Konkordates auf dem Wege der kantonalen Gesetzgebung umzusetzen. Die Initiative ist daher nicht als offensichtlich rechtswidrig im Sinne der Kantonsverfassung zu bezeichnen.

Für die Beantwortung der Frage, ob die Initiative gegen geltendes Bundesrecht verstösst – ob also der Unterricht in der zweiten Fremdsprache von Bundesrechts wegen bereits auf der Primarstufe zu erfolgen habe – verweist der Rechtsdienst des Regierungsrates auf die kontrovers geführte Diskussion und hebt hervor, dass keine Einigkeit in Bezug auf diese Thematik besteht. Weiter verweist er darauf, dass auch das gegenwärtige einschlägige Verfassungs- und Gesetzesrecht des Bundes die Initiative keineswegs als offensichtlich rechtswidrig im Sinne der Kantonsverfassung erscheinen lässt.

Es ist daher nach Ansicht des Rechtsdienstes des Regierungsrates nicht ersichtlich, inwiefern die Initiative „Stopp der Überforderung von Schüler/-innen: Eine Fremdsprache auf der Primarstufe genügt“ offensichtlich gegen höherrangiges Recht verstossen sollte.

Kantonale nichtformuliert Volksinitiative „Stopp dem Verheizen von Schüler/-innen: Ausstieg aus dem gescheiterten Passepartout-Fremdsprachenprojekt“

Zunächst hält der Rechtsdienst des Regierungsrates – wie bereits im Mitbericht 2008 betreffend den Verpflichtungskredit zum Fremdsprachenunterricht – fest, dass es sich bei der sechskantonalen Passepartout-Vereinbarung um ein Übereinkommen handelt, das in der endgültigen Abschlusskompetenz des Regierungsrates liegt.

Der Rechtsdienst des Regierungsrates hält weiter fest, dass es möglich wäre, im Falle der Annahme der Initiative beispielsweise im Bildungsgesetz den Ausstieg aus dem Passepartout-Projekt, verbunden mit der Rückkehr zum vormals praktizierten Fremdsprachenunterricht zu verankern. Damit erginge zumindest implizit der Auftrag an den Regierungsrat, das Passepartout-Projekt nach Ablauf der Interkantonalen Vereinbarung 2018 nicht weiterzuverfolgen und für die Schaffung der erforderlichen innerkantonalen Rechtsgrundlagen besorgt zu sein.

Aus den bereits ausgeführten Gründen steht dem Austritt aus dem Passepartout-Projekt weder übergeordnetes interkantonales noch Bundesrecht entgegen. Offen ist noch die Frage, ob der Ausstieg aus Passepartout zwingend auch den Ausstieg aus dem HarmoS-Konkordat bedeuten müsste, oder ob die verlangte Rückkehr zum vormaligen Fremdsprachenunterricht mit dem Unterricht von zwei Fremdsprachen auf der Primarschule vereinbar ist.

Abschliessend stellt der Rechtsdienst des Regierungsrates fest, dass beide Initiativen die formalen Erfordernisse der Einheit der Form und der Einheit der Materie erfüllen. Sie verletzen zudem kein übergeordnetes Bundesrecht offensichtlich, insbesondere auch da der Bund von seiner verfassungsmässigen Kompetenz zum Erlass von harmonisierendem Recht im Bereich des Fremdsprachenunterrichts noch nicht in ausreichend spezifischer Form Gebrauch gemacht hat. Dort wo die Forderungen der Initiativen im Widerspruch zu übergeordnetem interkantonalem Recht stehen, insbesondere mit dem HarmoS-Konkordat, bestünden gesetzgeberische Möglichkeiten, die Volksbegehren umzusetzen, so dass sie nicht als offensichtlich rechtswidrig im Sinne der Kantonsverfassung gelten können. Zusammenfassend stellt der Rechtsdienst des Regierungsrates demnach fest, dass er die beiden nichtformulierten Initiativen „Stopp der Überforderung von Schüler/-innen: Eine Fremdsprache auf der Primarstufe genügt“ sowie „Stopp dem Verheizen von Schüler/-innen: Ausstieg aus dem gescheiterten Passepartout-Fremdsprachenprojekt“ als rechtsgültig betrachtet.

4. Antrag

Gestützt auf das Gutachten des Rechtsdienstes des Regierungsrates beantragt der Regierungsrat was folgt:

1. Die nichtformulierten Volksinitiativen „Stopp der Überforderung von Schüler/-innen: Eine Fremdsprache auf der Primarstufe genügt“ wird für rechtsgültig erklärt.
2. Die nichtformulierte Volksinitiative „Stopp dem Verheizen von Schüler/-innen: Ausstieg aus dem gescheiterten Passepartout-Fremdsprachenprojekt“ wird für rechtsgültig erklärt.

Liestal, 18. Oktober 2016

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Thomas Weber

Der Landschreiber:

Peter Vetter

5. Anhang

- Entwurf Landratsbeschluss

Beilage

- Bericht des Rechtsdienstes des Regierungsrates vom 25. August 2016: Prüfung der Rechtsgültigkeit von zwei Volksinitiativen betreffend den Fremdsprachenunterricht.

Landratsbeschluss

über die Rechtsgültigkeit zweier nichtformulierter Volksinitiativen zum Fremdsprachenunterricht

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die nichtformulierten Volksinitiativen „Stopp der Überforderung von Schüler/-innen: Eine Fremdsprache auf der Primarstufe genügt“ wird für rechtsgültig erklärt
2. Die nichtformuliert Volksinitiative „Stopp dem Verheizen von Schüler/-innen: Ausstieg aus dem gescheiterten Passepartout-Fremdsprachenprojekt“ wird für rechtsgültig erklärt.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrates

Der/die Präsident/in:

Der/die Landschreiber/in:



Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion
Frau Nadine Höin, Stab Bildung

Liestal, 25. August 2016 Bo

030 16 17

Prüfung der Rechtsgültigkeit von zwei Volksinitiativen betreffend Fremdsprachenunterricht, namentlich der Initiative „Stopp der Überforderung von Schüler/-innen: Eine Fremdsprache auf der Primarstufe genügt“ sowie der Initiative „Stopp dem Verheizen von Schüler/-innen: Ausstieg aus dem gescheiterten Passepartout-Fremdsprachenprojekt“

Sehr geehrte Frau Höin

Mit E-Mail vom 18. Juli 2016 haben Sie uns gebeten, zuhanden des Stabs Bildung der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion ein Gutachten betreffend die Rechtsgültigkeit der rubrizierten Volksinitiativen zu unterbreiten. Gerne kommen wir diesem Auftrag nach, wobei wir uns erlauben, die beiden Volksbegehren mit Rücksicht auf ihren engen Sachzusammenhang im Rahmen ein und desselben Gutachtens zu beurteilen.

A. Allgemeines

1. Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) auch auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie) sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen (ALFRED KÖLZ, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl], Band 83, Seite 1 ff.; RENÉ A. RHINOW, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, Seite 144 ff.)
2. Zuständig zur Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. Sep-





tember 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist bei den vorliegenden Volksbegehren der Fall (vgl. dazu die entsprechenden Verfügungen der Landeskantlei, publiziert im Amtsblatt Nr. 17 vom 28. April 2016). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrates für ungültig (§ 29 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Absätze 1 und 2 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

B. Formelles

3. § 28 Absatz 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehren gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält. Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Absatz 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Absatz 2 GpR, dass, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen.

Die hier zu beurteilenden Initiativen werfen hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal beide Begehren zweifellos in der Form der allgemeinen Anregung abgefasst sind.

4. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR ausdrücklich verankert. Gemäss dieser Vorschrift haben sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

a) Die Volksinitiative „Stopp der Überforderung von Schüler/-innen: Eine Fremdsprache auf der Primarstufe genügt“ verlangt, durch Anpassung des Bildungsgesetzes und nötigenfalls Kündigung entgegenstehender interkantonalen Bestimmungen dafür zu sorgen, dass auf der Primarstufe nur Französisch als Fremdsprache unterrichtet und die zweite Fremdsprache an der Sekundarstufe I eingeführt wird. Die Initiantinnen und Initianten begehren somit, den Fremdspra-



chenunterricht auf der Primarstufe - im Unterschied zur heutigen Praxis - auf eine Fremdsprache, namentlich Französisch, zu beschränken. Mit diesem Begehren ist das formelle Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie zweifellos gewahrt, zumal sich das (Anschluss-)begehren, wonach die zweite Fremdsprache auf der Sekundarstufe I einzuführen sei, automatisch aus dem ersten Begehren ergibt.

b) Die Volksinitiative „Stopp dem Verheizen von Schüler/-innen: Ausstieg aus dem gescheiterten Passepartout-Fremdsprachenprojekt“ verlangt, nötigenfalls unter Kündigung entgegenstehenden interkantonalen Rechts, zum nächstmöglichen Termin aus dem Passepartout-Projekt auszusteigen und den Fremdsprachenunterricht an der Volksschule inhaltlich wieder wie vor der Einführung des Passepartout-Projekts zu gestalten, und zwar durch den Verzicht auf die Passepartout-Lehrmittel „Mille feuilles“, „Clin d’Oeil“ und „New World“. Auch mit diesem Begehren ist das Erfordernis der Einheit der Materie gewahrt, zumal ein enger inhaltlicher Zusammenhang zwischen dem abzuschaffenden Passepartout-Unterrichtskonzept (im Sinne des Hauptbegehrens) und dem Verzicht auf die erwähnten, aus der Sicht der Initiantinnen und Initianten unerwünschten Lehrmittel (als Nebenbegehren) gegeben ist.

5. Im Rahmen Ihrer Anfrage haben Sie uns gebeten, in formeller Hinsicht zusätzlich die „Problematik der Programmatik bzw. Polemik“ bei der Titelsezung von Initiativen zu beleuchten. Aus rechtlicher Sicht ist diesbezüglich auf Artikel 34 Absatz 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) hinzuweisen, wonach kein Abstimmungs- und Wahlergebnis anerkannt werden soll, das nicht den freien Willen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (ULRICH HÄFELIN, WALTER HALLER, HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage 2012, N 1387). Als Ausfluss dieses Grundsatzes sind irreführende Titel von Volksinitiativen unzulässig, denn die vom Initiativrecht gewährleistete Freiheit der Titelwahl erstreckt sich nicht auf die Wahl irreführender Titel. Allerdings sind die Anforderungen an den Titel einer Initiative weniger streng als jene an die Abstimmungsfrage, die von den Behörden formuliert werden (JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage 2008, S. 613). In Übereinstimmung mit diesen bundesrechtlichen Vorgaben ist in unserem Kanton die Landeskanzlei von Gesetzes wegen im Rahmen der Vorprüfung von Initiativen aufgerufen, Initiativtitel, die offensichtlich irreführend sind, kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten oder zu Verwechslung Anlass geben, nach Rücksprache mit dem Initiativkomitee zu ändern (§ 68 Absatz 2 GpR). Nach dieser Vorprüfung werden Titel und Text der Initiative im Amtsblatt veröffentlicht (Absatz 3 dieses Paragraphen). Vorliegend nahm die Landeskanzlei anlässlich ihrer Vorprüfung der beiden Volksinitiativen auch eine Prüfung von deren Titeln vor. Dabei kam sie offenkundig zum Ergebnis, dass die beiden Überschriften den Erfordernissen von § 68 Absatz 2 GpR entsprechen (vgl. die entsprechenden Verfügungen, publiziert im Amtsblatt Nr. 42 vom 15. Oktober 2015). Ohne die entsprechenden Überlegungen der Landeskanzlei zu kennen, gehen wir davon aus, dass diese - wie allgemein üblich - keine allzu hohe Anforderungen an



die Gültigkeit der beiden Initiativ-Titel stellte, im Wissen, dass Initiativkomitees ihre Begehren häufig mit reisserischen und (objektiv) übertriebenen Titeln zu benennen pflegen, mit dem Ziel, diesen dadurch bessere Erfolgsaussichten an der Urne zu verschaffen. Titel von Volksinitiativen, die in dem dafür vorgesehenen Verfahren als rechtmässig taxiert und im Anschluss an die Vorprüfung und anlässlich des Zustandekommens der Initiativen publiziert und damit officialisiert worden sind, sollen nach der ständigen Praxis (im Übrigen auch des Bundes) in einem späteren Zeitpunkt nicht mehr in Zweifel gezogen werden. Insbesondere ist die Beurteilung der Rechtsgültigkeit einer Initiative nicht dazu geeignet, deren Titel (erneut) in Frage zu stellen, zumal eine Überschrift isoliert betrachtet keine normative Bedeutung zu entfalten vermag, die beispielsweise auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht überprüft werden könnte. Aus diesen Gründen ist etwa mit Blick die Initiative „Stopp dem Verheizen von Schüler/-innen: Ausstieg aus dem gescheiterten Passepartout-Projekt“ hinzunehmen, dass der Titel des Begehrens suggeriert, Schüler würden „verheizt“ und das erwähnte Projekt sei gescheitert. Dass eine in vergleichbarer Weise suggestiv abgefasste Abstimmungsfrage, beispielsweise im Rahmen eines Gesetzesreferendums, Artikel 34 Absatz 2 BV höchstwahrscheinlich verletzen würde, sofern sie von Behörden formuliert würde, versteht sich von selbst. Dies ändert jedoch im vorliegenden Zusammenhang nichts daran, dass die Initiativtitel bei der Beurteilung der Rechtsgültigkeit der beiden Volksinitiativen nicht relevant sind.

C. Materielles

6. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die zur Diskussion stehenden Volksinitiativen unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweisen. Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das/die damit verfolgte/n Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist/sind. Unmöglich in diesem Sinne wäre, um ein Beispiel zu nennen, ein Begehren, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder aber hinfällig wäre) oder die ursprüngliche Zielsetzung - aus welchen Gründen auch immer - nicht erreichbar ist. Eine derartige Unmöglichkeit ist im Falle der beiden vorliegenden Initiativen zweifellos nicht gegeben.

7. Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf „offensichtlich rechtswidrige“ Initiativen beschränken soll, hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als es das politische Entscheidungsverfahren offensichtlich mit sich bringt, einen gegen höherrangiges Recht verstossenden Erlass entstehen zu lassen. Das kantonale Verfassungsgericht hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer „augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit“ gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997, Er-



wägung 3). Wie es sich damit verhält, ist nachfolgend für die beiden in Frage stehenden Volksinitiativen gesondert zu überprüfen.

I. Initiative „Stopp der Überforderung von Schüler/-innen: Eine Fremdsprache auf der Primarstufe genügt“ (Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht)

7.1 Eine kantonale Initiative kollidiert mit übergeordnetem Recht, wenn sie den gleichen Normbereich betrifft und dabei für das gleiche Problem eine andere Antwort gibt als das höherrangige Recht (YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2120). In diesem Sinne können kantonale Initiativen - abgesehen von der hier nicht zur Diskussion stehenden Verletzung von Völkerrecht - insbesondere gegen übergeordnetes kantonales Recht, interkantonales Recht oder aber gegen Bundesrecht verstossen.

7.2 Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig (siehe Artikel 62 Absatz 1 BV sowie §§ 94 ff. KV). Diese sind somit grundsätzlich frei, wie sie die Schule aufbauen, organisieren und finanzieren und wie sie die Lehrziele und Lerninhalte definieren. Die kantonale Schulhoheit gilt indes nicht unbegrenzt. Schranken ergeben sich aus einzelnen Bestimmungen der Bundesverfassung wie auch aus der verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit und einer sich verdichtenden Harmonisierung der kantonalen Schulsysteme. Dabei spielt auch die Programmnorm von Artikel 61a Absatz 1 BV eine Rolle, wonach der Bund und die Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz sorgen. Für zentrale Eckwerte haben die Kantone eine landesweite Harmonisierung zu gewährleisten. Dieser Auftrag leitet sich aus Artikel 62 Absatz 4 BV ab. Bezüglich des vorliegend interessierenden Fremdsprachenunterrichts bildet die Sprachenstrategie der Erziehungsdirektorenkonferenz vom 25. März 2004 die Grundlage. Gemäss ihren Zielsetzungen soll das Sprachenlernen insgesamt verbessert werden, damit die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz im europäischen Kontext erhalten bleibt. Die Eckwerte der Sprachenstrategie 2004 fanden Eingang in die interkantonale Vereinbarung vom 14. Juni 2007 über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (Harmos-Konkordat; nachfolgend kurz: Harmos), dem auch der Kanton Basel-Landschaft beigetreten ist. Diese Eckwerte sind für die Beitrittskantone verbindlich. In Bezug auf den Fremdsprachenunterricht bestimmt Artikel 4 Absatz 1 Harmos, dass die erste Fremdsprache spätestens ab dem fünften Schuljahr, die zweite Fremdsprache spätestens ab dem siebten Schuljahr unterrichtet wird. Da laut Artikel 6 Absatz 1 Harmos die Primarstufe, inklusive Vorschule oder Eingangsstufe, 8 Jahre dauert, sieht das Konkordat vor, dass mit dem Unterricht von zwei Fremdsprachen bereits in der Primarschule begonnen wird. Entsprechend beginnt im Kanton Basel-Landschaft aktuell der Französischunterricht in der 3. und der Englischunterricht in der 5. Klasse der Primarschule. Indem die vorliegende Initiative verlangt, dass auf der Primarstufe lediglich Französisch als Fremdsprache unterrichtet wird, steht sie im Widerspruch zu dem gemäss Artikel 48 Absatz 5 BV zu beachtenden übergeordneten interkantonalen Recht. Dies bedeutet, dass der Kanton Basel-Landschaft im Falle der Annahme der Initiative das Harmos-Konkordat kündigen müsste, um



diesen Widerspruch zu beseitigen. Diesen Umstand berücksichtigend verlangt die Initiative ausdrücklich, dass nötigenfalls dem Begehren entgegenstehende interkantonale Bestimmungen und Vereinbarungen zu kündigen seien (vgl. dazu den Initiativtext, in: Amtsblatt Nr. 42 vom 15. Oktober 2015, S. 4272).

7.3 Der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat hat sich anlässlich seines Gutachtens vom 5. Februar 2015 zuhanden der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion betreffend die nichtformulierte Volksinitiative „Ja zum Austritt aus dem überbezahlten und gescheiterten Harmos-Konkordat“ ausführlich zur Frage der Rechtsgültigkeit dieses Begehrens insbesondere mit Rücksicht auf das geltende kantonale Verfassungsrecht geäußert. Im genannten Gutachten, auf das an dieser Stelle verwiesen wird, sind wir kurz gesagt zur Auffassung gelangt, dass der Umstand, dass der Regierungsrat selbst im Falle der Annahme des erwähnten Volksbegehrens aufgrund der diesbezüglichen verfassungsmässigen Kompetenzordnung nicht unmittelbar verpflichtet werden könne, das Konkordat auf den nächstmöglichen Termin zu kündigen, nicht bedeute, dass das Volksbegehren schon deshalb rechtsungültig wäre. Vielmehr stelle sich die Frage, ob der Volksinitiative auf dem Weg des Erlasses von Verfassungs- oder Gesetzesrecht zum Durchbruch verholfen werden könne, falls das Volk oder der Landrat beschliessen sollten, dem Begehren Folge zu geben. Mit Rücksicht auf das der Kantonsverfassung innewohnende Gesetzesverständnis sind wir zum Schluss gekommen, dass grundsätzlich denkbar sei, den Austritt unseres Kantons aus dem Harmos-Konkordat in der kantonalen Bildungsgesetzgebung zu verankern. Dem stünde weder das - den Austritt ausdrücklich vorsehende - Konkordat selbst noch übergeordnetes Bundesrecht entgegen. Wir erwogen weiter, dass ein solches Vorgehen allerdings dazu führe, dass eine dem geltenden Konkordatsrecht zuwiderlaufende innerkantonale Gesetzgebung geschaffen würde. In Anbetracht einer solchermassen vom Souverän bewusst herbeigeführten Divergenz müsste sich der Regierungsrat in seiner Eigenschaft als leitende und oberste vollziehende Behörde des Kantons veranlasst sehen, die widersprüchliche Rechtslage zu bereinigen. Zu diesem Zweck hätte er, dem Willen des Gesetzgebers Nachachtung verschaffend, die interkantonale Vereinbarung zu kündigen. Dabei wäre auch dem Umstand Rechnung zu tragen, dass der zeitlich jüngeren innerkantonalen Gesetzgebung ein grösseres Gewicht zukommen würde als dem ursprünglichen Genehmigungsentscheid betreffend den Beitritt unseres Kantons zum Harmos-Konkordat. Eingedenk dessen zeige sich, dass die Initiative auf dem Weg der Gesetzgebung zumindest indirekt umgesetzt werden könne (vgl. dazu Erwägung 3.e unseres Gutachtens vom 5. Februar 2015). Auf weitere von uns aufgezeigte Möglichkeiten, die Initiative auf dem Wege der Schaffung von ergänzendem Verfassungsrecht umzusetzen, ist hier nicht im Detail einzugehen. Gestützt auf die angesprochenen Ausführungen gelangten wir abschliessend zur Auffassung, dass (auch) vor dem Hintergrund des kantonalen Rechts gesetzgeberische Möglichkeiten bestünden, die Initiative „Ja zum Austritt aus dem überbezahlten und gescheiterten Harmos-Konkordat“ umzusetzen. In Anbetracht dessen könne trotz des Bestehens offener Fragen zumindest nicht die Rede davon sein, die Volksinitiative sei offensichtlich rechtswidrig im Sinne von § 29 Absatz 1 KV.



Bezüglich der hier in Frage stehenden Initiative „Stopp der Überforderung von Schüler/-innen: Eine Fremdsprache auf der Primarstufe genügt“ bedeuten die vorstehenden Ausführungen, dass unsers Erachtens davon ausgegangen werden muss, dass es möglich ist, das Begehren einschliesslich der damit verbundenen Folge der Kündigung des Harnos-Konkordats auf dem Wege der kantonalen Gesetzgebung umzusetzen. Daraus folgt, dass die Initiative, ebenso wie die sachverwandte Initiative „Ja zum Austritt aus dem überteuerten und gescheiterten Harnos-Konkordat“ zumindest nicht als offensichtlich rechtswidrig im Sinne der Kantonsverfassung bezeichnet werden kann.

7.4 Der Kanton Basel-Landschaft ist Mitglied der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) und ist dem Konkordat vom 29. Oktober über die Schulkoordination beigetreten. Daher könnte er an die von der EDK verantworteten Akte gebunden sein. Betreffend den Fremdsprachenunterricht hat die Plenarversammlung der EDK am 25. März 2004 das Dokument „Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule: Strategie der EDK und Arbeitsplan für die gesamtschweizerische Koordination“ beschlossen. In Punkt 3.7.1 heisst es unter anderem: „Spätestens bis zum 5. Schuljahr setzt der Unterricht von mindestens zwei Fremdsprachen ein, wovon mindestens eine Landessprache“. Anlässlich der Plenarkonferenz vom 31. Oktober 2014 gab die EDK eine Stellungnahme zum Sprachenunterricht ab. Die EDK bestätigte darin ihre Sprachenstrategie von 2004 und damit das Modell 3/5, das vorsieht, dass eine zweite Landessprache und Englisch spätestens ab dem 3. bzw. dem 5. Schuljahr der Primarschule unterrichtet werden. Hinsichtlich dieser Akte, die (ebenfalls) im Widerspruch zum hier zu untersuchenden Volksbegehren stehen, ist allerdings zu sagen, dass weder die im Jahr 2004 verabschiedete Strategie noch die hierauf bezogene Stellungnahme aus dem Jahr 2014 rechtsverbindlichen Charakter aufweisen (ANDREAS GLASER, Rechtsgutachten vom 14. Oktober 2015 über die Gültigkeit der Volksinitiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ im Kanton Luzern, S. 12 f.). Als Folge davon handelt es sich bei den besagten Akten nicht um rechtsetzende Bestimmungen des interkantonalen Rechts im Sinne von Artikel 48 Absatz 4 BV, so dass diese Akte von vorneherein nicht die Unvereinbarkeit kantonalen Rechts mit übergeordnetem Recht begründen können. Damit stellt sich auch die Frage der Vereinbarkeit der vorliegenden Initiative mit allenfalls divergierenden Akten der EDK nicht.

7.5 Weiter ist zu prüfen, ob die vorliegende Initiative gegen geltendes Bundesrecht verstösst. Neben den bereits angesprochenen Verfassungsbestimmungen (namentlich Artikel 61a Absatz 1 BV, wonach Bund und Kantone für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen haben, sowie Artikel 62 Absatz 4 BV, gemäss dem die Kantone für zentrale Eckwerte eine landesweite Harmonisierung gewährleisten müssen) ist im vorliegenden Zusammenhang auch noch Artikel 70 Absatz 3 BV (sog. Verständigungsartikel) zu beachten, der den Bund und die Kantone verpflichtet, die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern. Als Ausfluss dieses Verfassungsauftrags bestimmt Artikel 15 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz), dass sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen Fremdsprachenunterricht einsetzen, der gewährleistet, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in min-



destens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen, und dass der Unterricht in den Landessprachen den kulturellen Aspekten eines mehrsprachigen Landes Rechnung trägt.

7.5.1 In der Lehre besteht weitgehend Übereinstimmung darüber, dass an den Schulen (mindestens) zwei Fremdsprachen zu unterrichten sind und dass per Ende der obligatorischen Schulzeit gleichwertige Kompetenzniveaus in beiden Sprachen erreicht werden sollen (ANDREAS LIENHARD, KURT NUSPLIGER, Kantonale Fremdspracheninitiativen im Kontext übergeordneten Bundesrechts, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 117/2016, S. 127). Demgegenüber wird die vorliegend interessierende Frage, ob der Unterricht in der zweiten Fremdsprache von Bundesrechts wegen bereits auf der Primarstufe zu erfolgen habe, kontrovers diskutiert. BERNHARD EHRENZELLER vertritt die Auffassung, dass alle Kantone verpflichtet seien, bereits auf der Primarstufe Unterricht in einer zweiten Fremdsprache anzubieten. Seines Erachtens widersprechen kantonale Volksinitiativen, die in der Gesetzgebung verankern wollen, dass in der Primarschule nur eine Fremdsprache unterrichtet wird, „dem Harnos-Konkordat und damit dem interkantonalen Harmonisierungsstandard, laufen aber auch den bundesrechtlichen Harmonisierungsvorgaben zuwider, falls diese Fremdsprache keine Landessprache ist. Einzelne Kantone können deshalb nicht aus der Harmonisierungspflicht aussteigen und eigene, vom Harmonisierungsstandard abweichende Fremdsprachenregelungen für die Grundschule treffen“ (BERNHARD EHRENZELLER, in: St. Galler BV-Kommentar, 3. Auflage 2014, Vorbemerkungen zur Bildungsverfassung, Rz. 25 f.; vgl. zum Näheren auch BERNHARD EHRENZELLER, Gutachten zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative „Nur eine Fremdsprache in der Primarschule“, veröffentlicht unter <https://www.alexandria.unisg.ch/Publikationen/238236>, besucht am 19. August 2016).

7.5.2 Demgegenüber hält BERNHARD WALDMANN dafür, „dass die Kantone auf der Basis von Artikel 62 Absatz 4 BV (in Verbindung mit Artikel 61a Absatz 2 BV) nicht verpflichtet werden können, einen bestehenden Harmonisierungsstandard zu übernehmen oder beizubehalten. Dies gilt insbesondere auch für den Bereich des Fremdsprachenunterrichts. Weder die Sprachenstrategie der EDK von 2004 noch die Regelung von Artikel 4 Harnos-Konkordat wurden durch die Bestimmungen der Bildungsverfassung vom 21. Mai 2006 zu Bundesrecht, das die Kantone fortan in ihrem Regelungsbereich zwingend zu beachten hätten. Vor diesem Hintergrund ist es nicht zulässig, kantonale Volksinitiativen, die einen Austritt aus dem Harnos-Konkordat verlangen oder den Fremdsprachenunterricht auf Primarschulstufe auf eine Fremdsprache begrenzen wollen, wegen Artikel 64 Absatz 2 BV für ungültig zu erklären. Einzig Initiativen, die der programmatischen Zielbestimmung von Artikel 15 Absatz 3 des Sprachengesetzes (Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache am Ende der obligatorischen Schulzeit) widersprechen, dürften wegen Verletzung der bundesstaatlichen Treuepflicht nicht zur Volksabstimmung zugelassen werden“ (BERNHARD WALDMANN, Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts? in: Institut für Föderalismus der Universität Freiburg, Newsletter IFF 1/2015, S. 15). Auch GIOVANNI BIAGGINI stellt sich auf den Standpunkt, dass Kantone, die dem Harnos-Konkordat beigetreten sind, aus dieser Vereinbarung austreten könnten, wenn sie auf der Primarstufe nur eine Fremdsprache unterrichten woll-



ten. Die Artikel 61a und 62 BV bildeten keine tragfähige Grundlage, um die Kantone, die Harnos nicht beigetreten sind, am „Ausscheren“ aus dem EDK-Fremdsprachenkompromiss zu hindern. Die Vorgabe von Artikel 61a BV bleibe äusserst vage und dürfte kaum über das hinausgehen, was sich bereits aus der allgemeinen Zusammenarbeitsbestimmung (Artikel 44 BV) ergebe. Verpflichtungen der Kantone von einer Tragweite, wie sie hier in Frage stünden, bedürften vielmehr einer spezifischen Rechtsgrundlage (GIOVANNI BIAGGINI, ZBI 116/2015, S. 598 ff.). ANDREAS GLASER gibt überdies zu bedenken, dass das Ziel der Harmonisierung des Schulwesens mit der [von ihm selbst vertretenen] Auslegung der eidgenössischen Bildungsverfassung, wonach die Kantone befugt seien, den Unterricht nur einer Fremdsprache auf der Primarschulstufe vorzusehen, seine praktische Wirkung nicht einbüsse. So könnte die Bundesversammlung Bestimmungen des Harnos-Konkordats, soweit diese bezüglich der in Artikel 62 Absatz 4 BV genannten Bereiche einschlägig seien, nach Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für allgemein verbindlich erklären oder auf der Grundlage von Artikel 62 Absatz 4 BV nach der Feststellung des Scheiterns der Bemühungen zur Harmonisierung des Schulwesens eine gesetzliche Regelung erlassen. Diese Instrumente dürften nicht dadurch umgangen werden, dass kantonale Regierungen, Parlamente und Gerichte ihre Lesart der Artikel 61a BV und 62 BV kurzerhand im betreffenden Kanton für massgebend erklärten. Sie würden dadurch die Kompetenzen der Bundesversammlung unterlaufen. Die dem Bund eingeräumten Befugnisse wären im Übrigen überflüssig, wenn eine de-facto-Bindung an den Inhalt des Harnos-Konkordats anzunehmen wäre (ANDREAS GLASER, Die Kompetenz der Kantone zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts in der Primarschule, ZBI 117/2016, S. 147).

7.5.3 Wie die vorstehende Darstellung der Lehrmeinungen aufzeigt hat, besteht unter den zitierten Autoren keine Einigkeit hinsichtlich der Beantwortung der Frage, ob das geltende Bundesrecht die Kantone verpflichte, auf der Primarstufe zwei Fremdsprachen zu unterrichten; eine Mehrheit der Autoren verneint dieses Frage. Ohne die einzelnen Lehrmeinungen zu bewerten, kann im hier interessierenden Zusammenhang indessen gesagt werden, dass auch das gegenwärtige einschlägige Verfassungs- und Gesetzesrecht des Bundes die Initiative keineswegs als offensichtlich rechtswidrig im Sinne der Kantonsverfassung erscheinen lässt.

Damit ist unsers Erachtens nicht ersichtlich, inwiefern die Initiative „Stopp der Überforderung von Schüler/-innen: Eine Fremdsprache auf der Primarstufe genügt“ offensichtlich gegen höherrangiges Recht verstossen sollte.

II. Initiative „Stopp dem Verheizen von Schüler/-innen: Ausstieg aus dem gescheiterten Passepartout-Fremdsprachenprojekt“ (Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht)

8.1 Gestützt auf den bereits erwähnten Beschluss der Plenarversammlung der EDK vom 25. März 2004 betreffend Fremdsprachenunterricht unterzeichneten die sechs Sprachgrenzkantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Solothurn und Wallis im Rahmen des „sechskantonalen Passepartout-Projekts“ im Jahr 2006 die interkantonale Vereinbarung über die



Einführung des Französischunterrichts ab dem 3. und des Englischunterrichts ab dem 5. Schuljahr sowie die gemeinsame Entwicklung des Fremdsprachenunterrichts (FEUV). In unserem Mitbericht vom 18. Dezember 2008 zuhanden des damaligen Vorstehers der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion betreffend einen Verpflichtungskredit für die Umsetzung des Sprachenkonzeptes hielten wir dafür, dass es sich bei der interkantonalen Vereinbarung um ein Übereinkommen handle, das weder verfassungsändernde noch gesetzeswesentliche Inhalte aufweise und demzufolge gemäss § 88 Buchstabe c des kantonalen Bildungsgesetzes vom 6. Juni 2002 (BildG) in der endgültigen Abschlusskompetenz des Regierungsrates liege (vgl. Ziffer 2 des Mitberichts). Die wichtigsten Inhalte von Passepartout (namentlich Unterricht von Französisch spätestens ab dem 3. und der zweiten Fremdsprache, Englisch, spätestens ab den 5. Schuljahr, regionale Koordination der Einstiegsfremdsprache, koordinierte Weiterentwicklung des Fremdsprachenunterrichts im Hinblick auf die nationalen Bildungsziele) stimmen mit dem Harnos-Konkordat überein und der Lehrplan 21 (Lehrplan der 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone) ist mit dem Passepartout-Lehrplan abgestimmt. Im Juni 2014 haben alle sechs beteiligten Kantone die interkantonale Vereinbarung (FEUV) bis 2018 verlängert. Inwiefern sie danach gültig ist, liegt im Ermessen der Kantone (<http://www.passepartout-sprachen.ch/ueber-passepartout/worum-geht-es>; zuletzt besucht am 24. August 2016). Ergebnisse von bereits in Auftrag gegebenen Evaluationsstudien betreffend die Zielerreichung des Passepartout-Konzeptes sollen im Sommer 2018 vorliegen (vgl. dazu die Medienmitteilung der basellandschaftlichen Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion vom 23. Juni 2016).

8.2 Was die Übereinstimmung der Volksinitiative mit dem übergeordneten Recht anbelangt, kann weitgehend auf die bezüglich den Ausführungen zur Initiative „Stopp der Überforderung von Schüler/-innen: Eine Fremdsprache auf der Primarstufe genügt“ verwiesen werden. Auch im vorliegenden Zusammenhang gilt, dass der Kanton als von Verfassungs wegen für das Schulwesen zuständiges Gemeinwesen frei ist, wie er die (Volks-)Schule aufbauen, organisieren und finanzieren will und wie er die Lehrziele und Lerninhalte zu definieren beabsichtigt. Mit Rücksicht darauf bestünde die Möglichkeit, im Falle der Annahme der Initiative beispielsweise im Bildungsgesetz den Ausstieg aus dem Passepartout-Projekt, verbunden mit der Rückkehr zum vormals praktizierten Fremdsprachenunterricht, zu verankern. Mit einer solchen Gesetzgebung ginge zumindest implizit der Auftrag an den Regierungsrat einher, das Passepartout-Projekt nach Ablauf der gegenwärtigen vertraglichen Bindungsfrist im Jahr 2018 nicht weiterzuverfolgen und für die Schaffung der allenfalls erforderlichen innerkantonalen Rechtsgrundlagen besorgt zu sein. Aus den bereits dargelegten Gründen (vgl. dazu oben Ziffern 7.2 ff.) stünde diesem Vorgehen weder übergeordnetes interkantonales Recht noch Bundesrecht entgegen. Offen bleiben kann an dieser Stelle, ob ein Ausstieg aus dem Passepartout-Projekt zwingend auch den Austritt unseres Kantons aus dem Harnos-Konkordat nach sich ziehen müsste, auf dem das aktuelle Fremdsprachenkonzept basiert. Immerhin ist denkbar, dass die von den Initiantinnen und Initianten verlangte Rückkehr zum vormaligen Fremdsprachenunterricht (mit anderen Lehrmitteln als den heute verwendeten) mit dem von Harnos vorgeschriebenen Unterricht von zwei Fremdsprachen auf der Primarschulstufe vereinbar ist.



5. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die beiden sachverwandten Volksinitiativen „Stopp der Überforderung von Schüler/-innen: Eine Fremdsprache auf der Primarstufe genügt“ und „Stopp dem Verheizen von Schüler/-innen: Ausstieg aus dem gescheiterten Passepartout-Fremdsprachenprojekt“ die formalen Erfordernisse der Einheit der Form und der Einheit der Materie einhalten. Im Weiteren verletzen die Volksbegehren kein übergeordnetes Bundesrecht offensichtlich, zumal der Bund von seiner verfassungsmässigen Kompetenz zum Erlass von harmonisierendem Recht auf dem Gebiet der obligatorischen Schule, insbesondere bezüglich des Fremdsprachenunterrichts, bis anhin nicht in ausreichend spezifischer Form Gebrauch gemacht hat. Soweit die Initiativen mit dem übergeordneten interkantonalen Recht, insbesondere dem Harnos-Konkordat, im Widerspruch stehen, bestehen gesetzgeberische Möglichkeiten, sei es auf der Stufe des Gesetzes, sei es auf der Stufe der Verfassung, die Volksbegehren im Falle der Annahme durch das Volk umzusetzen, so dass diese zumindest nicht als offensichtlich rechtswidrig im Sinne der Kantonsverfassung angesehen werden können. In Bezug auf die beiden (durchaus reisserisch formulierten) Titel der Volksinitiativen ist darauf hinzuweisen, dass diese gemäss den einschlägigen Vorschriften über die politischen Rechte bereits im Rahmen der Vorprüfung der Volksbegehren begutachtet und als gesetzeskonform taxiert worden sind; hinsichtlich der Frage der Rechtsgültigkeit der Initiativen sind die Titel irrelevant.

Aus all diesen Gründen betrachten wir die nichtformulierten Initiativen „Stopp der Überforderung von Schüler/-innen: Eine Fremdsprache auf der Primarstufe genügt“ und „Stopp dem Verheizen von Schüler/-innen: Ausstieg aus dem gescheiterten Passepartout-Fremdsprachenprojekt“ als rechtsgültig.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben. Für allfällige ergänzende Auskünfte stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

lic. iur. René Bolliger
wiss. Sachbearbeiter

lic. iur. Hans Jakob Speich-Meier
Leiter Rechtsdienst

Kopie z.K.:

Herr Regierungsrat Isaac Reber