

Bericht der Bildungs-, Kultur- und Sportkommission an den Landrat

betreffend Formulierte Gesetzesinitiative «Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!»; Ablehnung ohne Gegenvorschlag

2018/487

vom 29. Oktober 2018

1. Ausgangslage

Die vorgeprüfte, formulierte Gesetzesinitiative «Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!» wurde am 4. Mai 2017 bei der Landeskantlei eingereicht. Mit der Publikation im Amtsblatt vom 22. Juni 2017 stellte die Landeskantlei das Zustandekommen der formulierten Gesetzesinitiative mit 2'750 Unterschriften fest.

Die formulierte Gesetzesinitiative verlangt insbesondere, dass eine 2/3-Mehrheit der anwesenden Mitglieder des Landrats erforderlich ist, um gegenüber dem Stand vom 1. Januar 2016 die Richt- und Höchstzahlen für Klassengrössen zu erhöhen, die Gesamtzahl der Lektionen der handwerklichen, gestalterischen und musischen Fächer pro Schulstufe zu senken und die individuelle Vor- und Nachbereitungszeit der Lehrpersonen pro Lektion zu kürzen. Die formulierte Gesetzesinitiative betrifft somit drei Regelungsebenen: das Bildungsgesetz (Richt- und Höchstzahlen für Klassengrössen), den Bildungsrat (Studentenrat) und die Verordnung über den Berufsauftrag und die Arbeitszeit von Lehrpersonen (Vor- und Nachbearbeitungszeit der Lehrpersonen).

Der Regierungsrat lehnt die formulierte Gesetzesinitiative ohne Gegenvorschlag ab. Der Regierungsrat möchte für sich selbst, den Landrat und den Souverän den Gestaltungsspielraum wahren, um bildungspolitische Ziele und ihre Finanzierung und Umsetzung zu gewährleisten. Einzelne Aspekte im Bildungsbereich sollen im Vergleich zu anderen Bildungsbereichen, aber auch zu anderen staatlichen Aufgaben wie z.B. Gesundheit, Sicherheit, Soziales, Infrastruktur oder Verkehr nicht bevorzugt behandelt werden. Dort gelten keine Sonderregelungen mit 2/3-Mehrheiten des Landrats, wie sie die Gesetzesinitiative fordert.

1.1. Rechtsgültigkeit der Initiative

Der Rechtsdienst des Regierungsrats legte in seinem Bericht vom 10. August 2017 dar, dass die formulierte Gesetzesinitiative «Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!» formell rechtsgültig sei. § 12b Absatz 2 letzter Satz sowie § 12b Absatz 3 des Initiativtextes seien aber rechtsungültig, da sie im Widerspruch zu § 28 Absatz 1 der Kantonsverfassung stehen.

Der Landrat folgte am 19. Oktober 2017 dieser Argumentation und erklärte die beiden Passagen für rechtsungültig. Die Initianten wandten sich in der Folge mit einer Beschwerde ans Kantonsgericht. Dieses entschied am 24. Januar 2018, dass der letzte Satz von § 12b Absatz 2 sowie § 12b Absatz 3 des Initiativtextes rechtlich gültig seien. Die Beschwerde der Initianten wurde vom Kantonsgericht gutgeheissen und der Landratsbeschluss Nr. 1720 über die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative entsprechend aufgehoben.

Da die Rechtsgültigkeit vom Landrat nochmals bewertet werden muss, beschloss die Bildungs-, Kultur- und Sportkommission in ihrer Sitzung vom 24. Mai 2018, bei der Geschäftsleitung des Landrats einen Mitbericht der Justiz- und Sicherheitskommission zur Frage der Rechtsgültigkeit der Initiative zu beantragen. Die JSK legte in ihrem Mitbericht vom 3. September 2018 dar, dass die materielle Rechtswidrigkeit – entgegen der Ansicht des Kantonsgerichts – gegeben sei. Da die Geschäftsleitung des Landrats bzw. der Regierungsrat aber darauf verzichtet haben, das Urteil

ans Bundesgericht weiterzuziehen, beantragt die JSK, dem Regierungsrat zu folgen und die Initiative für rechtsgültig zu erklären. Dies würde die Achtung der Gewaltenteilung gebieten.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) und den beiliegenden Mitbericht der Justiz- und Sicherheitskommission verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Bildungs-, Kultur- und Sportkommission hat die Vorlage an der Sitzung vom 24. Mai 2018 in Anwesenheit von Regierungsrätin Monica Gschwind, Severin Faller, Generalsekretär BKSD, und Alberto Schneebeli, Leiter Stab Bildung, sowie in der Sitzung vom 20. September im Beisein von Regierungspräsidentin Monica Geschwind und Alberto Schneebeli, Leiter Stab Bildung, beraten.

Angehört wurden in der Sitzung vom 24. Mai 2018 seitens des Initiativkomitees Roger von Wartburg, Präsident Lehrerinnen- und Lehrerverein Baselland (LVB), und Michael Weiss, Geschäftsführer LVB.

2.2. Eintreten

Eintreten war unbestritten.

2.3. Detailberatung

Die Kommission beriet die formulierte Gesetzesinitiative «Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!» gemeinsam mit der vom selben Initiativkomitee zeitgleich eingereichten formulierten Gesetzesinitiative «Bildungsressourcen gerecht verteilen und für das Wesentliche einsetzen!». Die Idee zu den Initiativen sei, so die Vertreter des Initiativkomitees, im Sommer 2015 entstanden, als das dritte Spar- und Finanzstrategiepaket zur Kenntnis genommen werden musste. Innerhalb des LVB kam die Frage auf, wie es in Zukunft weitergehen soll. Wird nun alle paar Jahre ein neues Paket zur Kenntnis genommen und dazu Stellung bezogen werden? Oder soll auf politischem Weg versucht werden, neue Mechanismen zu etablieren? Die beiden Initiativen sind das Resultat der Rückmeldungen von der Basis des LVB auf diese Fragen. Der LVB ist der Ansicht, dass sich die beiden Initiativen von etlichen anderen Bildungsinitiativen unterscheiden, da es um die Institution Volksschule Baselland an sich und nicht um spezifische Themen oder Partikularinteressen gehe.

Zur 2/3 Mehrheit: Aus Sicht der Initianten sind die im Initiativtext erwähnten Punkte – Richt- und Höchstzahlen, individuelle Vor- und Nachbearbeitungszeit etc. – derart wichtig, dass sie eines besonderen Schutzes bedürfen. Höchst- und Richtzahlen für Klassen sollen nicht durch einen Zufallsentscheid, beispielsweise weil einige Landrätinnen und Landräte an einem Sitzungstag absendend sind, verändert werden können. Für Entscheide dieser Tragweite brauche es klare Mehrheitsverhältnisse.

Ein Kommissionsmitglied fragte nach, wie der Entscheid zustande kam, ein 2/3-Quorum zu verlangen. Es sei abgewogen worden, antworteten die Initianten, wie die Idee eines Schutzes für bestimmte Elemente am besten eingebracht werden könne. Die Änderung vom absoluten Mehr zum vorgeschlagenen Quorum sei eine der Überlegungen dazu gewesen. 2/3 sei ein deutliches Mehr, aber dennoch erreichbar. Änderungen sollen auch weiterhin nicht komplett unmöglich sein. Weiter führten die Vertreter des Initiativkomitees aus, die handwerklichen, gestalterischen und musischen Fächer seien besonders hervorgehoben, weil sie keine starke Lobby hätten. Eine ausgewogene Schulbildung umfasse Kopf, Hand und Herz. Das Fach Sport wird bereits durch das Bundesgesetz geschützt, mit der Initiative werde nun auf Kantonebene ein ähnlicher Schutz für die übrigen nicht-kopflastigen Fächer gefordert. Die Initiative sei auch als Angebot an die Stimmbevölkerung zu verstehen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sollen entscheiden, ob ihnen die in der Initiative erwähnten Elemente so wichtig sind, als dass eine 2/3-Mehrheit als Schutzbestimmung eingeführt werden soll.

Zum Landratsbeschluss: Ein Kommissionmitglied brachte ein, Punkt 1 des Landratsbeschlusses sei nicht ganz korrekt und müsse geändert werden. Dieser lautet:

«Der Landrat kommt zurück auf seinen Entscheid vom 19. Oktober 2017 (LRB NR 1720) und erklärt die formulierte Gesetzesinitiative „Stopp dem Abbau an öffentlichen Schulen!“ entsprechend dem Urteil des Kantonsgerichts vom Januar 2018 ohne Einschränkungen für gültig.»

Da der Landratsbeschluss durch das Kantonsgericht aufgehoben worden sei, könne nicht mehr darauf Bezug genommen werden. Deshalb sollte es neu heissen:

«Der Landrat erklärt die formulierte Gesetzesinitiative „Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!“ für gültig.»

Die Kommission hiess die Änderung von Punkt 1 des Landratsbeschlusses stillschweigend gut.

Weiter brachten viele Kommissionmitglieder zum Ausdruck, die Initiative sei relativ umfassend und zu überladen. Zu Punkt 2 der Initiative, erklärte ein Kommissionsmitglied, wurde beispielsweise versucht, ein Gegenvorschlag auszuarbeiten, es kam aber keiner zustande.

Abschliessend fügte ein Kommissionsmitglied an, sei die grosse Zahl an Initiativen während der letzten Jahre nicht gut für das Bildungswesen. Damit könne auch die eher ablehnende Haltung gegenüber den Initiativen erklärt werden. Es müsse Ruhe in die Bildungslandschaft einkehren.

3. Antrag an den Landrat

Die Bildungs-, Kultur- und Sportkommission beantragt dem Landrat, mit 8:1 Stimmen bei 2 Enthaltungen, dem geänderten Landratsbeschluss zuzustimmen.

29.10.2018 / pw

Bildungs-, Kultur- und Sportkommission

Christoph Hänggi, Präsident

Beilage

- Mitbericht der Justiz- und Sicherheitskommission
- Landratsbeschluss (geändert)

Mitbericht der Justiz- und Sicherheitskommission an den Landrat

betreffend Formulierte Gesetzesinitiative «Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!»; Ablehnung ohne Gegenvorschlag

2018/487

vom 3. September 2018

1. Ausgangslage

Im Rahmen der Vorlage 2017/348 hatte der Regierungsrat dem Landrat beantragt, Teile der formulierten Gesetzesinitiative «Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!» für rechtsungültig zu erklären. Moniert werden zwei Passagen der Initiative, wobei es im Kern um die Kompetenz zur Setzung von Dekretsrecht geht. Soweit die Initiative verlange, gewisse Regelungskompetenzen vom Bildungsrat an den Landrat zu übertragen, sei sie mit höherrangigem Recht vereinbar. «Die Übertragung der Rechtssetzungskompetenzen an den Landrat solle jedoch «in dessen Rolle als Dekretsgeber erfolgen. Dabei wird dem Landrat vorgeschrieben, dass er das Dekret in einer bestimmten Weise (...) ausgestalten soll. Mit dieser Bestimmung gibt die Initiative indirekt vor, welchen Inhalt das vom Landrat zu erlassende Dekret (...) haben soll.» Nach § 28 Absatz 1 der Kantonsverfassung könnten aber nur Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen Gegenstand einer Initiative sein. «Indem §12b Absatz 2 letzter Satz des Initiativtextes indirekt festlegt, wie das vom Landrat zu erlassende Dekret auszugesaltet ist, ohne dass ihm ein Handlungsspielraum zur Verfügung steht, würde die Annahme der Initiative unweigerlich auch im Erlass von Dekretsrecht münden.» Und weiter heisst es: «Soweit die Initiative verlangt, dass auch die Änderung des zu erlassenden Dekrets in gewisser Hinsicht eine 2/3-Mehrheit der anwesenden Mitglieder des Landrats erfordert (..), ist festzustellen, dass dies voraussetzt, dass das Parlament vorgängig Dekretsrecht mit einem bestimmten, von der Initiative vorgegebenen Inhalt erlassen hat. Dies widerspricht aber wie bereits ausgeführt höherrangigem Recht. In Anbetracht dessen ist konsequenterweise auch § 12b Absatz 3 des Initiativtextes als rechtsungültig zu erklären.»

Der Landrat ist dieser Argumentation am 19. Oktober 2017 gefolgt und hat die beiden Passagen für rechtsungültig erklärt. Die Initianten wandten sich aber in der Folge mit einer Beschwerde ans Kantonsgericht, welches am 24. Januar 2018 den Landratsbeschluss Nr. 1720 über die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!» aufgehoben hat. Die Erwägungen des Gerichts sollen in Kapitel 2.3 diskutiert werden.

Der Regierungsrat – so heisst es in der hier zur Debatte stehenden Vorlage 2018/487 – verzichtet auf eine Beschwerde gegen den Entscheid des Kantonsgerichts und beantragt dem Landrat, auf seinen Beschluss vom 19. Oktober 2017 zurückzukommen und «den gesamten formulierten Initiativtext für rechtsgültig zu erklären» (Antrag 1 der Vorlage). Dieser Verzicht wird in der Vorlage nicht weiter begründet.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) und das Urteil des Kantonsgerichts verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Auf Antrag der Bildungs-, Kultur- und Sportkommission hat die Geschäftsleitung des Landrats am 31. Mai 2018 beschlossen, die Vorlage an die Justiz- und Sicherheitskommission zu überweisen – mit dem Auftrag, der federführenden BKSK Mitbericht zu erstatten zur Frage der Rechtsgültigkeit

(Kapitel 2.1.1 der Vorlage und Antrag 1). Die JSK hat die Vorlage bzw. das Kantonsgerichtsurteil betreffend (Un-)Gültigerklärung der Initiative am 20. August und am 3. September 2018 beraten – dies im Beisein von Sicherheitsdirektor Isaac Reber und SID-Generalsekretär Stephan Mathis.

2.2. Eintreten

Die Kommission ist stillschweigend auf die Vorlage eingetreten.

2.3. Detailberatung

Fragestellung und Urteil bewegen sich in einem Spannungsfeld. Einerseits müssen die geltenden Kompetenzzuweisungen, welche die Domänen der diversen institutionellen (Bildungsrat, Landrat, Regierungsrat) bzw. nicht-institutionellen Player (Initiativkomitees) definieren, beachtet werden. Andererseits ist den politischen Rechten der Bevölkerung Genüge zu tun – das Gericht räumt ihnen in seiner Urteilsbegründung, zweifellos zu Recht, einen hohen Rang ein («in dubio pro populo»).

Trotz dieser Konstellation, welche keine einfachen Schlüsse zulässt, hat die Mehrheit der Kommission das Urteil des Kantonsgerichts mit einer gewissen Skepsis zur Kenntnis genommen.

Das oberste kantonale Gericht rekurriert zwar auf die Begründung des Regierungsrats in der Vorlage 2017/348, wonach «gemäss der kantonalen Gesetzgebung nur Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen Gegenstand einer Initiative sein» könnten respektive eine Dekretsinitiative im Verfassungsrecht nicht vorgesehen sei (Kapitel 5.1. des Urteils). Auch wird eingeräumt, dass das kantonale Verfassungsrecht keine Instrumente kenne, welche Einzelfallentscheide herbeiführen oder Exekutivbefugnisse in einem bestimmten Sinne steuern könnten (5.3.) – wobei handkehrum keine Vorschrift verhindert, dass man auch «Detailbestimmungen in ein Gesetz bzw. eine Gesetzesinitiative aufnehmen» (5.9.) kann.

Dennoch schreibt das Kantonsgericht zu seiner Gutheissung der Beschwerde: «Wenn die Gesetzesinitiative somit darauf abzielen darf, gestützt auf Gesetze erlassenes Ausführungsrecht des Parlaments oder der Regierung durch Gesetzesrecht zu ersetzen, dann muss es auch zulässig sein, mittels Gesetzesinitiativen Delegationsnormen vorzusehen, die sich an den Dekrets- bzw. Verordnungsgeber richten» (5.9.). Dies hatten sinngemäss auch die Beschwerdeführer in ihrer Argumentation angemahnt (5.2.).

Eine solche Konklusio erscheint allerdings argumentativ fragwürdig. Dass man eine Bestimmung auf eine höhere Ebene (Gesetz) heben kann, kann im Umkehrschluss nicht bedeuten, dass mit Gesetzesinitiativen auf eine tiefere Stufe des Rechtssystems eingewirkt werden darf. Die Initianten hätten die konkreten Lektionenzahlen und die zugestandene Vor- und Nachbereitungszeit tatsächlich auch «direkt im Gesetz vorsehen können» (5.10.), wie das Gericht festhält – sie haben just dies aber nicht getan (weil die Thematik im Gesetz zu hoch angesiedelt ist?), sondern in der Initiative eine detailgenaue Festlegung auf Dekretsstufe postuliert, welche weit über eine blosser «Delegationsnorm» hinausgeht.

Weiter schreibt das Gericht, es sei «kaum praktikabel, dass Mass an Gestaltungsspielraum des Dekretgebers zum Massstab für die Gültigkeit einer Gesetzesinitiative zu erheben» (5.10.) Damit anerkennt das Gericht implizit, dass die Hoheit des Parlaments geritzt wird – gleichzeitig aber wird verkannt, dass die Formulierung der Initiative eben gerade *keinen* Spielraum zulässt, sondern dem Landrat abschliessend die Übernahme der Regelung vorschreibt, wie sie an einem bestimmten Stichtag Gültigkeit hatte.

Die «gewisse Offensichtlichkeit» der materiellen Rechtswidrigkeit, welche erst zu einer Ungültigerklärung führen dürfe, scheint damit eben doch – entgegen der Ansicht des Kantonsgerichts – gegeben.

Nachdem die Geschäftsleitung des Landrats bzw. der Regierungsrat aber darauf verzichtet haben, das Urteil ans Bundesgericht weiterzuziehen, beantragt die JSK der BKSK, dem Regierungsrat zu folgen und die Initiative vollumfänglich für rechtsgültig zu erklären. Dies gebietet die Achtung der Gewaltenteilung. Zugleich sollte aber verdeutlicht werden, dass der Landrat auch bei künftigen Initiativen einzelfallgerecht die Rechtsgültigkeit und gegebenenfalls auch die dort postulierten Kompetenznormen zu prüfen haben wird.

3. Antrag an den Landrat

://: Die Justiz- und Sicherheitskommission beantragt der BKSK beziehungsweise dem Landrat, gemäss vorstehenden Erläuterungen zu beschliessen:

03.09.2018 / gs

Justiz- und Sicherheitskommission

Andreas Dürr

Beilagen

keine

Landratsbeschluss

betreffend Formulierte Gesetzesinitiative «Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!»; Ablehnung ohne Gegenvorschlag

vom von der LKA einzusetzen

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Der Landrat erklärt die formulierte Gesetzesinitiative «Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!» für gültig.
2. Die formulierte Gesetzesinitiative «Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!» wird ohne Gegenvorschlag abgelehnt.
3. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die formulierte Gesetzesinitiative «Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!» abzulehnen.

Liestal, von der LKA einzusetzen

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: