

Rechtsdienst Regierungsrat & Landrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion
Severin Faller, Generalsekretär

Liestal, 23. September 2025

030 25 11 / FL

Prüfung der Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Stärkung der beruflichen Orientierung: Praxisnahen Unterricht fördern»

Sehr geehrter Herr Faller

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit E-Mail vom 25. Juni 2025 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Stärkung der beruflichen Orientierung: Praxisnahen Unterricht fördern» abzuklären. Gerne kommen wir diesem Auftrag wie folgt nach:

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 [ZBI], 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 für die Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Dies ist vorliegend der Fall (vgl. dazu die ent-

sprechende Verfügung der Landeskanzlei vom 16. September 2025, publiziert im Amtsblatt vom 18. September 2025, woraus hervorgeht, dass die Initiative mit 1'650 Unterschriften zustande gekommen ist). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrats für ungültig (§ 29 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Abs. 1 und 2 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberchtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

Formelles

3. § 28 Abs. 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehr 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 Begehr wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrns auszuarbeiten (§ 65 Abs. 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Abs. 2 GpR, dass, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gemeindebegehr als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen.

Die Initiative «Stärkung der beruflichen Orientierung: Praxisnahen Unterricht fördern» wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehr einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative gehalten ist. Namentlich soll mit Hilfe der Initiative das kantonale Bildungsgesetz vom 6. Juni 2002 (BiG) mit einem § 27a ergänzt werden. Mit der Initiative wird somit eine Änderung resp. Ergänzung des BiG beabsichtigt. In § 27a BiG soll festgehalten werden, dass bei dem Übertritt in die berufliche Grundbildung die Sekundarschulen mit den Organisationen der Wirtschaft eng zusammenarbeiten sollen. Damit soll die Berufslehre wieder stärker in den Fokus der beruflichen Orientierung im Schulunterricht rücken.

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 Stimmberchtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen.

Die zu beurteilende Gesetzesinitiative verlangt im Wesentlichen, dass im BiG festgehalten werden soll, dass beim Übertritt in die berufliche Grundbildung die Sekundarschulen mit den Organisationen der Wirtschaft eng zusammenarbeiten sollen. Dies gilt auch für die Erarbeitung der Lerninhalte. In Absprache mit diesen Organisationen ist sicherzustellen, dass Teile des Unterrichts zur beruflichen Orientierung einen direkten Einblick ins Wirtschaftsleben erlauben und von Exponenten aus der wirtschaftlichen Praxis bestritten werden. Der Fokus soll dabei auf die Karrierechancen mit einem Berufsbildungsabschluss gerichtet sein. Vor diesem Hintergrund ist auch das formelle Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie ohne Weiteres erfüllt.

Materielles

5. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist (§ 78 Abs. 2 GpR). 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 Begehr, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgesehenen 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 vorliegenden Gesetzesinitiative offensichtlich nicht gegeben.

6.1 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 Entscheidverfahren 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, E. 3).

6.2 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 zweifellos nicht zur Diskussion stehenden Verletzung von Völkerrecht – insbesondere gegen übergeordnetes kantonales Recht, interkantonales Recht oder aber gegen Bundesrecht verstossen.

6.3 Gemäss Art. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie [die Kantone] üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Als Ausfluss des dergestalt verbrieften Prinzips der Einzelermächtigung verfügt der Bund nur über jene Zuständigkeit, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Will der Bund eine neue Aufgabe aufgreifen und besitzt er dafür noch keine Grundlage in der Bundesverfassung, so muss er die Verfassung zuerst entsprechend ergänzen. Für Bundesaufgaben besteht mit anderen Worten ein Verfassungsvorbehalt. Entsprechend bestimmt Art. 42 Abs. 1 BV unter dem Titel "Aufgaben des Bundes", dass der Bund die Aufgaben erfüllt, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Demgegenüber bestimmen die Kantone laut Art. 43 BV, welche Aufgaben sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten erfüllen. Die eigentliche Kompetenzzuweisung geschieht im Wesentlichen im "Aufgabenteil" der Bundesverfassung, namentlich in den Art. 54 – 135 BV (GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar Bundesverfassung, 2. Auflage, 2017, Art. 3, Rz. 5 ff.).

6.4 Es ist zu prüfen, ob die vorliegende Initiative gegen Bundesrecht oder gegen übergeordnetes kantonales Recht verstösst. In Art. 62 BV wird festgehalten, dass die Kantone für das Schulwesen verantwortlich sind (vgl. hierzu auch §§ 94 ff. KV). Diese sind somit grundsätzlich frei, wie sie die Schule aufbauen, organisieren und finanzieren und wie sie die Lernziele und Lerninhalte definieren (sog. kantonale Schulhoheit). Schranken ergeben sich aus einzelnen Bestimmungen der Bundesverfassung wie auch aus der verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit und einer sich verdichtenden Harmonisierung der kantonalen Schulsysteme. Für zentrale Eckwerte haben die Kantone eine landesweite Harmonisierung zu gewährleisten. Dieser Auftrag leitet sich aus Art. 62 Abs. 4 BV ab. Ausgehend von den vorstehenden Erörterungen ist darauf hinzuweisen, dass die 21 Deutschschweizer Kantone, darunter der Kanton Basel-Landschaft, mit dem sogenannten Lehrplan 21 der Deutschschweizer Erziehungsdirektorenkonferenz den Auftrag der Bundesverfassung, die Ziele der Volksschule zu harmonisieren, gemeinsam umgesetzt haben. Der Lehrplan 21 konkretisiert den öffentlichen Bildungsauftrag für den Unterricht und zeigt auf, welches Wissen und Können die Schülerinnen und Schüler erwerben sollen und auf welchen Kompetenzen die weiterführenden Ausbildungen der Sekundarstufe II weiter aufbauen können.

6.5 Im Rahmen der kantonalen Umsetzung des Lehrplans 21 sind die Kantone kompetent, in ihren eigenen kantonalen Lehrplänen einige wenige Ziele und Kompetenzen anders zu formulieren, zu streichen oder zu ergänzen. Diese Möglichkeit stellt die Zielharmonisierung nicht in Frage und trägt den regionalen und kantonalen Unterschieden Rechnung. Zudem schreibt die Bundesverfassung lediglich die Harmonisierung der Ziele der Bildungsstufen und nicht deren vollständige Vereinheitlichung vor (vgl. zum Ganzen «Fragen und Antworten zum Lehrplan 21», Seite 5, abrufbar unter www.lehrplan21.ch, zuletzt besucht am 18. August 2025). Basierend auf dem Lehrplan 21 wurde in unserem Kanton der Lehrplan Volksschule Basel-Landschaft erarbeitet, der den öffentlichen Bildungsauftrag für die Volksschule Basel-Landschaft konkretisiert. Laut § 85 Abs. 1

Bst. b BiG ist der Bildungsrat zuständig, die Stufenlehrpläne zu beschliessen. Die Stufenlehrpläne der Primarstufe und der Sekundarstufe I enthalten Stoffinhalte, Themen und Kompetenzbeschreibungen (§ 7b Abs. 1 BiG). Entsprechend hat der Bildungsrat den Lehrplan Volksschule Basel-Landschaft für den Kindergarten und die Primarschule auf das Schuljahr 2015/2016 und denjenigen für die Sekundarstufe I aufsteigend ab dem Schuljahr 2018/2019 eingeführt. Da die vorliegende Gesetzesinitiative weder die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kanton in Frage stellt, noch die Kompetenz des Bildungsrats beschlägt, ist nicht ersichtlich, inwiefern sie gegen übergeordnetes Bundesrecht oder aber gegen kantonales Recht verstossen sollte.

7.1 Weiter gilt es zu prüfen, ob das Anliegen der vorliegenden Volksinitiative mit dem (übergeordneten) interkantonalen Schulrecht vereinbar ist. Der Lehrplan 21 – welcher die Grundlage für den Lehrplan Volksschule Basel-Landschaft darstellt – basiert auf der interkantonalen Vereinbarung vom 14. Juni 2007 über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (Harmos-Konkordat, kurz: Harmos). Mit diesem interkantonalen Vertrag haben sich die beigetretenen Kantone dazu verpflichtet, Ziele und Strukturen der obligatorischen Schule anzugeleichen. Kurz gesagt wollen die betreffenden Kantone mit dem Harmos-Konkordat die obligatorische Schule in der Schweiz weiter harmonisieren, auf nationaler Ebene einen Beitrag zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung leisten, die Durchlässigkeit im System sichern sowie Mobilitätshindernisse abbauen (vgl. dazu Artikel 1 Harmos).

7.2 Obwohl die Kantone bei der Umsetzung des Lehrplans 21 einen gewissen Gestaltungsspielraum haben, enthält er diverse Lerninhalte, die den Schülerinnen und Schülern verbindlich zu vermitteln sind. Darunter fällt auch die berufliche Orientierung, weshalb der Lehrplan 21 und der Lehrplan Volksschule Basel-Landschaft in diesem Punkt inhaltlich deckungsgleich sein müssen. Mit Blick auf den Inhalt des Lehrplans 21 resp. des Lehrplans Volksschule Basel-Landschaft kann festgehalten werden, dass das Modul «Berufliche Orientierung» schwerpunktmässig in der 1.-3. Sekundarschule (sog. 3. Zyklus) unterrichtet wird. Der Unterricht in der beruflichen Orientierung soll die Jugendlichen in ihren Schritten Richtung Anschlusslösung auf der Sekundarstufe II begleiten und die Gleichwertigkeit der beruflichen und rein schulischen Bildung und die Durchlässigkeit des gesamten Bildungssystems vermitteln. Auf dem Weg zur beruflichen Weichenstellung sind die Jugendlichen auf Unterstützung angewiesen. Diese Unterstützung ist eine Verbundaufgabe für Eltern, Bildungsinstitutionen, Berufs- und Studienberatung sowie der Wirtschaft, wobei der Volksschule eine wichtige koordinierende Aufgabe zukommt (vgl. <https://v-fe.lehrplan.ch/> → Berufliche Orientierung → Bedeutung und Zielsetzung → Gleichwertigkeit der Bildungswege / Verbundaufgabe, zuletzt besucht am 18. August 2025). Der Unterricht wird für die Jugendlichen umso gewinnbringender, je besser es gelingt, sie Erfahrungen machen zu lassen, die sowohl den Intellekt als auch die Gefühle und Sinne ansprechen (Besichtigungen, Gespräche mit Berufsleuten, Schnupperlehre, usw.). In Kooperation mit inner- und ausserschulischen Partnern erfahren sie dabei Unterstützung für die ersten Schritte ihrer beruflichen Laufbahn (vgl. <https://v-fe.lehrplan.ch/> → Beruf-

liche Orientierung → Didaktische Hinweise → Anschauung und Kooperation, zuletzt besucht am 18. August 2025).

7.3 Die Initiative hat zum Ziel, dass die berufliche Orientierung in der Sekundarstufe I praxisnah und mit angemessenem Fokus auf die Karrierechancen mit einem Berufsbildungsabschluss ausgestaltet ist. Um dieses Ziel zu erreichen sollen die Sekundarschulen mit den Organisationen der Arbeitswelt zusammenarbeiten, um den Unterricht an den Bedürfnissen der Gesellschaft, der Schülerinnen und Schüler sowie in angemessener Form an jenen der Arbeitswelt auszurichten. Die Organisationen der Arbeitswelt sollen bei der Erarbeitung der Lerninhalte beigezogen werden und es ist sicherzustellen, dass Teile des Unterrichts zur beruflichen Orientierung einen direkten Einblick ins Wirtschaftsleben erlauben und von Exponenten aus der wirtschaftlichen Praxis bestritten werden. Vergleicht man den Initiativtext mit den bereits existierenden Vorgaben des Lehrplans 21 resp. des Lehrplans Volksschule Basel-Landschaft gilt es festzuhalten, dass das Modul «Berufliche Orientierung» bereits fester Bestandteil der Lehrpläne ist, wobei ebenfalls ein praxisbezogener Unterrichtsansatz vorgesehen ist. Das Ziel der Initiative, einen praxisnahen und angemessenen Fokus auf die Berufsbildung zu legen ist daher zulässig, da die übergeordneten Vorgaben des Lehrplans 21 resp. des Lehrplans Volksschule Basel-Landschaft im Ganzen eingehalten werden und sämtlichen Ausbildungsmöglichkeiten weiterhin Rechnung getragen wird resp. der vorgeschriebene Grundsatz der Gleichwertigkeit der Berufswege nicht verletzt wird.

8. Zusammenfassend erachten wir aufgrund der vorstehenden Erörterungen die formulierte Gesetzesinitiative «Stärkung der beruflichen Orientierung: Praxisnahen Unterricht fördern» als rechtsgültig. Das Volksbegehren erfüllt die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Einheit der Materie und verstösst weder gegen übergeordnetes Bundesrecht noch übergeordnetes kantonales Recht. Zudem steht sie im Einklang mit den inhaltlichen Vorgaben des Lehrplans 21 resp. des Lehrplans Volksschule Basel-Landschaft. Namentlich steht das Volksbegehren nicht im Widerspruch zum bundesverfassungsrechtlichen Auftrag an die Kantone, die Ziele der Volksschule zu harmonisieren. Es ist zulässig, auf dem Weg der formulierten Gesetzesinitiative vorzugeben, dass die berufliche Grundbildung auf der Sekundarstufe praxisnah und mit einem angemessenen Fokus auf Karrierechancen mit einem Berufsbildungsabschluss ausgestaltet ist.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen dienen zu können.

Mit freundlichen Grüßen

MLaw Fabienne Stähli
Wiss. Sachbearbeiterin



lic. iur René Bolliger
stv. Leiter Rechtsdienst

Kopie z.K. an Regierungsrätin Kathrin Schweizer