

Q

Bildungs- Kultur- und Sportdirektion
Hr. Severin Faller, Generalsekretär

Liestal, 23. September 2019

030 19 8 / Bo

Formulierte Gesetzesinitiative «Die gigantische und unerfüllbare Anzahl von 3'500 Kompetenzbeschreibungen in den Lehrplänen auf ein vernünftiges Mass reduzieren», Abklärung der Rechtsgültigkeit

Sehr geehrter Herr Faller
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit E-Mail vom 29. August 2019 haben Sie uns gebeten, die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative «Die gigantische und unerfüllbare Anzahl von 3'500 Kompetenzbeschreibungen in den Lehrplänen auf ein vernünftiges Mass reduzieren» (nachfolgend kurz: Lehrplan-Initiative) 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 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 vorliegend der Fall (vgl. dazu die entsprechende Verfügung der Landeskanzlei vom 23. August 2019, publiziert im Amtsblatt Nr. 35 vom 29. August 2019). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrates 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 Landrates, 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.

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 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 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 Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen.

Die Lehrplan-Initiative wirft hinsichtlich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Fragen auf, zumal das Begehren einheitlich in der Form der formulierten Gesetzesinitiative gehalten ist; namentlich soll mit Hilfe der Initiative § 7b des kantonalen Bildungsgesetzes vom 6. Juni 2002 (nachfolgend kurz: BiG) geändert werden.

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.

Die hier zu beurteilende Volksinitiative verlangt im Wesentlichen, dass die gesetzlichen Regelungen betreffend die Stufenlehrpläne der Volksschule geändert werden. So sollen die Stufenlehrpläne der Primarstufe und der Sekundarstufe I, die nach geltendem Recht Stoffinhalte, Themen und Kompetenzbeschreibungen enthalten, nach dem Wortlaut der Initiative neu aus klar definierten Stoffinhalten und Themen sowie aus für beide Schulstufen zusammengezählt maximal 1'000 ein-

zelen Kompetenzbeschreibungen jeglicher Art bestehen, wobei für die Promotion schwerpunktmässig die Stoffinhalte und Themen massgebend sein sollen. Näherhin sollen für die Sekundarstufe I die Stoffinhalte und Themen nach Jahreszielen und Anforderungsniveaus differenziert und auf die Inhalte und Anforderungen der beruflichen Grundbildung mit oder ohne Berufsmaturität, der Fachmittelschule und des Gymnasiums abgestimmt werden.

Mit den eben dargestellten Begehren zielt die Volksinitiative insgesamt darauf ab, bei den gesetzlichen Vorgaben an die Ausgestaltung der Lehrpläne für die Volksschule andere Gewichtungen vorzunehmen; insbesondere sollen die in den Lehrplänen enthaltenen Kompetenzbeschreibungen auf ein – verglichen mit der heutigen Ausgestaltung der Lehrpläne – tieferes Mass reduziert und im Gegenzug die Stoffinhalte und Themen im Sinne einer Aufwertung konkret(er) umschrieben werden. Die dergestalt veränderte Gewichtung der Lehrplan-Inhalte soll sich des Weiteren bei der Promotion niederschlagen. Da diese Stossrichtung der Initiative einheitlich sowohl bezüglich der Primar- als auch der Sekundarstufe I gelten soll, ist auch das formelle Gültigkeitserfordernis der Einheit der Materie erfüllt.

Materielles

5. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweist. 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 vorliegenden Gesetzesinitiative offensichtlich nicht gegeben.

6. 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, Erwägung 3).

6.1 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.

6.2 Für das Schulwesen sind die Kantone zuständig (siehe Art. 62 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (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 indessen 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 Art. 61a Abs. 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 Art. 62 Abs. 4 BV ab.

6.3 Ausgehend von den vorstehenden Erörterungen ist mit Blick auf die vorliegende Volksinitiative eingangs 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 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. Basierend auf dem Lehrplan 21 besteht in unserem Kanton der Lehrplan Volksschule Basel-Landschaft, 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. Entsprechend hat dieses Gremium 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.

6.4 Der laut der Lehrplan-Initiative zu revidierende, seit dem 1. August 2018 in Kraft stehende § 7b BiG betreffend die Stufenlehrpläne für die Volksschule geht auf einen Gegenvorschlag des Kantonsparlaments zur Volksinitiative «Ja zu Lehrplänen mit klar definierten Stoffinhalten und Themen» zurück, den der Landrat am 13. Dezember 2017 beschlossen hat. Die erwähnte Bestimmung legt die gesetzlichen Leitplanken fest, an denen sich der Bildungsrat bei der Ausgestaltung der Stufenlehrpläne zu orientieren hat. Diese übergeordneten Vorgaben der Bildungsgesetz-

gebung sind nicht unverrückbar. Vielmehr steht es dem Gesetzgeber frei, die inhaltliche Ausrichtung der Stufenlehrpläne an veränderte Gegebenheiten anzupassen oder aber neue Gewichtungen hinsichtlich des zu vermittelnden Schulstoffs vorzunehmen, solange dadurch der bundesverfassungsrechtliche Auftrag, die Ziele der Volksschule zu harmonisieren, nicht untergraben wird. Ausgehend davon steht einer Initiative wie der vorliegenden, welche die gesetzlichen Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung der Stufenlehrpläne in bestimmten Hinsichten ändern will, aus rechtlicher Sicht nichts entgegen. Dabei ist zu beachten, dass die zur Diskussion stehende Volksinitiative dem zuständigen Bildungsrat die erforderliche Handlungsfreiheit belässt, um die verlangten Anpassungen und Neugewichtungen umzusetzen. So geht es den Initiantinnen und Initianten mit ihren Begehren nicht etwa darum, einzelne, im Initiativtext genau bestimmte Lerninhalte zu verankern; vielmehr soll der Anteil der Kompetenzbeschreibungen auf ein bestimmtes Mass reduziert und im Gegenzug das Schwergewicht auf – [vom Bildungsrat] klar zu definierende – Stoffinhalte gelegt werden. Diese Zielsetzung ist aus rechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

7. Aufgrund der vorstehenden Erörterungen erachten wir die formulierte Gesetzesinitiative «Die gigantische und unerfüllbare Anzahl von 3'500 Kompetenzbeschreibungen in den Lehrplänen auf ein vernünftiges Mass reduzieren» als rechtsgültig. Die Initiative erfüllt die formalen Kriterien der Einheit der Form und der Einheit der Materie und verstösst weder gegen übergeordnetes Bundes- noch gegen interkantonaes noch übergeordnetes kantonales Recht. Namentlich steht das Volksbegehren nicht im Widerspruch zum bundesverfassungsrechtlichen Auftrag an die Kantone, die Ziele der Volksschule zu harmonisieren. Es ist zulässig, auf dem Wege der formulierten Gesetzesinitiative in allgemeiner Weise vorzugeben, wie die Stufenlehrpläne für die Volksschule, d. h. für den Kindergarten, die Primarstufe und die Sekundarstufe I, auszugestaltet sind.

In der Hoffnung, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben, verbleiben wir

mit freundlichen Grüssen



lic. iur. René Bolliger
wiss. Sachbearbeiter



lic. iur. Daniel Roth
Leiter Rechtsdienst

Kopie z.K. an Regierungsrätin Kathrin Schweizer

