

Vorlage an den Landrat

Titel: 2017-348
Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative „Stopp dem Abbau
an den öffentlichen Schulen!“

Datum: 19. September 2017

Nummer: 2017-348

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

2017-348

Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative „Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!“

vom 19. September 2017

1. Zusammenfassung

Am 5. Oktober 2016 reichte das Komitee „Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!“ die formulierte Gesetzesinitiative „Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!“ ein.

Mit Verfügung vom 27. Oktober 2016 stellt die Landeskanzlei nach Vorprüfung fest, dass die Initiative den rechtlichen Erfordernissen entspricht.

Mit Verfügung vom 14. Juni 2017 stellt die Landeskanzlei das Zustandekommen der Initiative fest.

Gemäss § 12a der Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte ([SGS 120.11](#)) wurde der Rechtsdienst des Regierungsrates mit der Abklärung der Rechtsgültigkeit beauftragt. Dieser hat die Initiative für teilweise rechtsgültig erklärt.

2. Wortlaut der Initiative

Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!

Die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 28 Absätze 1 und 2 das folgende formulierte Begehren:

Das Bildungsgesetz vom 6. Juni 2002 (GS 34.0637, SGS 640) wird folgendermassen ergänzt:

§ 12b Schutz essentieller Rahmenbedingungen (neu)

¹ Eine 2/3-Mehrheit der anwesenden Mitglieder des Landrates ist erforderlich, um gegenüber dem Stand vom 1. Januar 2016:

- a. die Richt- und Höchstzahlen für Klassen gemäss § 11 zu erhöhen;
- b. die Kosten des Schulbetriebs über die in § 10 genannten Angebote und Unterrichtsmittel hinaus auf die Erziehungsberechtigten zu übertragen.

² Auf Dekretsebene sind festzulegen:

- a. die Gesamtzahl der Lektionen der handwerklichen, gestalterischen und musischen Fächer pro Schulstufe;
- b. die individuelle Vor- und Nachbereitungszeit pro Lektion.
Massgebend für die erstmalige Festlegung im Dekret ist der Stand vom 1. Januar 2016.

³ Eine 2/3-Mehrheit der anwesenden Mitglieder des Landrates ist erforderlich, um gegenüber dem Stand vom 1. Januar 2016:

- a. die Gesamtzahl der Lektionen der handwerklichen, gestalterischen und musischen Fächer pro Schulstufe zu senken;
- b. die individuelle Vor- und Nachbereitungszeit pro Lektion zu kürzen.

3. Formelle Gültigkeit der formulierten Initiative

Mit Verfügung vom 27. Oktober 2016, publiziert im Amtsblatt vom 3. November 2016, hat die Landeskanzlei festgestellt, dass die formulierte Gesetzesinitiative „Stopp dem Abbau an öffentlichen Schulen!“ den gesetzlichen Erfordernissen entspricht. Mit Verfügung der Landeskanzlei vom 14. Juni 2017, publiziert im Amtsblatt vom 22. Juni 2017, wurde das Zustandekommen der Initiative mit 2'705 gültigen Unterschriften festgestellt. Im Sinne von §§ 64 ff. des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte (SGS 130, GpR) ist die Initiative somit formell gültig zustande gekommen. Der Regierungsrat hat folglich gemäss § 78a GpR dem Landrat eine Vorlage zur Rechtsgültigkeit der formulierten Initiative zu unterbreiten.

4. Prüfung der Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative

1. Kantonale Volksinitiativen sind neben den formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (d.h. Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (d.h. 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. Im Einzelnen ist für die vorliegende Initiative was folgt festzustellen:

2. Die formellen Voraussetzungen wurden durch die Landeskanzlei geprüft und bejaht (vgl. Verfügung vom 14. Juni 2017, publiziert im Amtsblatt Nr. 25 vom 22. Juni 2017). Die Einheit der Form ist gegeben und die Initiative erweist sich als durchführbar.

3. Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich beschränken (vgl. § 67 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR, SGS 120]). Es ist unzulässig, dass innerhalb einer Vorlage über mehrere Fragen abgestimmt wird, die keinen inneren Zusammenhang haben. Die Initiative strebt im Sinne einer übergeordneten Zielsetzung an, das kantonale und kommunale Schulwesen in gewisser Hinsicht auf dem Stand vom 1. Januar 2016 zu bewahren. Zu diesem Zweck fordert sie, dass gesetzgeberische Änderungen, welche dieser Zielsetzung nach Auffassung der Initiantinnen und Initianten zuwiderlaufen (können), nur unter vergleichsweise erschwerten Bedingungen, nämlich einer qualifizierten Mehrheit im Parlament beschlossen werden dürfen. Dieses Anliegen ist unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Materie unbedenklich. Die Initiative sieht weiter vor, dass der Landrat die Gesamtzahl der Lektionen der handwerklichen, gestalterischen und musischen Fächer pro Schulstufe festlegen soll. Dies beinhaltet eine Änderung der Zuständigkeit zum Erlass solcher Bestimmungen. Unter dem geltenden Bildungsgesetz obliegt es dem Bildungsrat die Stufenlehrpläne und die Stundentafeln der einzelnen Schularten zu beschliessen (vgl. § 85 Absatz 1 Buchstabe a Bildungsgesetz vom 6. Juni 2002 [BildG, 640]). Es ist fraglich, ob es zulässig ist, in ein und derselben Initiative Bestimmungen betreffend die Abänderbarkeit des materiellen Rechts und neue Zuständigkeiten hinsichtlich des Erlasses von Normen zu verankern. Letztlich ist entscheidend, dass die Initiative im Kern darauf angelegt ist, für bestimmte Rahmenbedingungen höhere Hürden für deren Abänderbarkeit einzuführen. Dass zur Erreichung dieses Ziels auch eine Änderung der Zuständigkeit vorgesehen ist, ist von vergleichsweise untergeordneter Bedeutung. Die Verschiebung der Rechtssetzungskompetenz erscheint als Mittel zum Zweck, so dass zwischen den einzelnen Elementen durchaus ein innerer Zusammenhang hergestellt werden kann. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist damit gewahrt.

4. Schliesslich stellt sich die Frage, ob die vorliegende Initiative einen offenkundig rechtswidrigen Inhalt hat (vgl. § 78 Absatz 2 GpR). Dies ist nur dann der Fall, wenn mit der Initiative eine Regelung verlangt wird, die offensichtlich gegen höherrangiges Recht (d.h. übergeordnetes kantonales Recht, interkantonales Recht oder Bundesrecht) verstösst. Soweit die Initiative verlangt, gewisse

Regelungskompetenzen vom Bildungsrat an den Landrat zu übertragen, ist sie mit höherrangigem Recht vereinbar. Die Übertragung der Rechtssetzungskompetenzen an den Landrat soll jedoch in dessen Rolle als Dekretsgeber erfolgen. Dabei wird dem Landrat vorgeschrieben, dass er das Dekret in einer bestimmten Weise, nämlich mit der per 1. Januar 2016 massgebenden Regelung, ausgestalten soll. Mit dieser Bestimmung gibt die Initiative indirekt vor, welchen Inhalt das vom Landrat zu erlassende Dekret in den Regelungsbereichen „Lektionenzahl“ sowie „Vor- und Nachbereitungszeit“ haben soll. Nach § 28 Absatz 1 der Kantonsverfassung vom 17. Mai 1984 (KV, SGS 100) können 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 auszugestalten ist, ohne dass ihm ein Handlungsspielraum zur Verfügung steht, würde die Annahme der Initiative unweigerlich auch im Erlass von Dekretsrecht münden. Damit widerspricht die Initiative höherrangigem, kantonalen Verfassungsrecht. Dieser Widerspruch ist offensichtlich. Grundsätzlich zulässig ist demgegenüber die Einführung eines qualifizierten Mehrs für bestimmte Änderungen. Es besteht kein übergeordnetes Bundes- und kantonales Recht, das der vorgesehenen Beschlussfassung mit qualifiziertem Mehr entgegenstehen würde. Soweit aber die Initiative verlangt, dass auch die Änderung des zu erlassenden Dekrets in gewisser Hinsicht eine 2/3-Mehrheit der anwesenden Mitglieder des Landrats erfordert (vgl. § 12b Absatz 3 des Initiativtextes), 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 worden ist höherrangigem Recht. In Anbetracht dessen ist konsequenterweise auch § 12b Absatz 3 des Initiativtextes als rechtungültig zu erklären.

Demnach sind der letzte Satz von § 12b Absatz 2 sowie § 12b Absatz 3 des Initiativtextes als rechtsungültig zu erklären. Im Übrigen erweist sich die Initiative als rechtsgültig.

5. Antrag

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

Die formulierte Gesetzesinitiative „Stopp dem Abbau an öffentlichen Schulen!“ wird für teilweise rechtsungültig erklärt.

Anhang

- Bericht des Rechtsdienstes RR/LR vom 10. August 2017: Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative „Stopp dem Abbau an öffentlichen Schulen!“

Liestal, 19. September 2017

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Sabine Pegoraro

Der Landschreiber:

Peter Vetter

Landratsbeschluss

über die Rechtsgültigkeit der formulierten Gesetzesinitiative „Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!“

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

Die formulierte Gesetzesinitiative „Stopp dem Abbau an den öffentlichen Schulen!“ wird für teilweise rechtsungültig erklärt.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrates

Die Präsidentin:

Der Landschreiber: