

BGer 1C_665/2015 vom 5. Oktober 2016

Bundesgericht, 2016-10-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_665_2015

FR: TF 1C_665/2015 du 5 octobre 2016

IT: TF 1C_665/2015 del 5 ottobre 2016

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerde gegen den angefochtenen Entscheid des Kantonsrats betreffend die Ungültigkeit der Initiative ist gestützt auf Art. 82 lit. c BGG zulässig. Eine gerichtliche Vorinstanz ist nicht erforderlich, da ein Akt des Kantonsrats (Parlament) angefochten ist (Art. 88 Abs. 2 Satz 2 BGG). Die Beschwerdeführer sind im Kanton Schwyz stimmberechtigt und somit zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 3 BGG). Auf die Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

E. 2.1

Der Bundesbeschluss vom 16. Dezember 2005 über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung (AS 2006 3033) wurde am 21. Mai 2006 vom Volk mit 85,6% Ja-Stimmen und allen Ständen angenommen (BBl 2005 6725). Zur Verwirklichung des "Bildungsraums Schweiz" sieht die sog. Bildungsverfassung (Art. 61a-68 BV) unter anderem vor, dass Bund und Kantone ihre Anstrengungen koordinieren und ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicherstellen (Art. 61a Abs. 2 BV ; PETER HÄNNI, in: Basler Kommentar BV, 2015, N. 25 f. zu Art. 61a BV mit Hinweisen). Die in der Praxis auf dem interkantonalen Koordinationsweg angestrebte Harmonisierung des Schulwesens ist sachlich begrenzt und betrifft unter anderem auch die "Ziele der Bildungstufen" (Art. 62 Abs. 2 BV). Diesbezüglich sieht Art. 8 Abs. 1 und 2 der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (HarmoS-Konkordat; in Kraft seit dem 1. August 2009), der bisher 15 Kantone beigetreten sind (darunter zehn deutsch- und mehrsprachige Kantone), vor, dass die Lehrpläne auf sprachregionaler Ebene erfolgen und aufeinander abgestimmt werden sollen.

E. 2.2

Nach mehrjährigen Vorbereitungsarbeiten hat die Plenarversammlung der Konferenz der Erziehungsdirektoren der 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone (D-EDK) am 31. Oktober 2014 die endgültige Fassung des gemeinsamen sprachregionalen Lehrplans ("Lehrplan 21") für die Einführung in den Kantonen freigegeben. Daran sind nicht nur die Kantone beteiligt, die dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind, sondern auch die elf Kantone, die einen Beitritt abgelehnt haben (darunter der Kanton Schwyz), sich aber faktisch am HarmoS-Standard ausrichten und somit die von Art. 62 Abs. 4 BV geforderte Harmonisierung erfüllen (vgl. die zu diesem Zweck abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung über die Durchführung des Erarbeitungsprojekts für einen sprachregionalen Lehrplan [Projektvereinbarung Lehrplan 21] vom 18. März 2010; BERNHARD EHRENZELLER, in: St. Galler Kommentar BV, 3. Aufl. 2014, Rz. 58 zu Art. 62 BV ; GIOVANNI BIAGGINI, Schulkoordination in der Schweiz: Der steinige Weg

des "Konkordats-Föderalismus", in: Jahrbuch des Föderalismus 2009, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen [Hrsg.], 2009, Rz. 44). Der Lehrplan 21 ist für die Kantone nicht unmittelbar verbindlich und muss entsprechend der jeweiligen einschlägigen kantonalen Rechtsgrundlagen umgesetzt werden (vgl. ANDREAS GLASER/CORINA FUHRER, Der Lehrplan 21: Interkantonales soft law mit Demokratiedefizit, in: ZSR 2015 I 513 ff., S. 518 ["ein überaus detailliertes «Modellgesetz» für die Rechtsetzung durch die Kantone"]).

E. 2.3

Gestützt auf national geltende Bildungsstandards und durch die Festlegung struktureller Eckwerte soll der Lehrplan 21 eine Harmonisierung der Volksschule in der Deutschschweiz herbeiführen und die bildungspolitischen Vorgaben der Bundesverfassung umsetzen. Er stellt ein Planungsinstrument für Lehrpersonen, Schulen und Bildungsbehörden dar, legt die Ziele für den Unterricht aller Stufen der Volksschule fest und soll namentlich Eltern, Schülerinnen und Schüler über die in der Volksschule zu erreichenden Kompetenzen orientieren. Die elf Schuljahre werden in drei Zyklen unterteilt, die jeweils bis zum Ende der 2., 6. und 9. Klasse dauern. Der Lehrplan 21 wurde für sechs Pflicht- und Wahlpflichtbereiche entwickelt: 1) Sprachen, 2) Mathematik, 3) Natur, Mensch, Gesellschaft, 4) Gestalten, 5) Musik sowie 6) Bewegung und Sport. Ebenfalls vorgesehen sind die überfachlichen Themenbereiche "Medien und Informatik" und "Berufliche Orientierung". Nicht erfasst sind hingegen zusätzliche kantonale Bildungsangebote oder Freifächer (vgl. zum Ganzen D-EDK [Hrsg.], Lehrplan 21 - Überblick, 2016, S. 3-5).

E. 2.4

Die hier zu beurteilende Gesetzesinitiative i.S.v. § 28 Bst. c der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (KV/SZ; SRSZ 131.215) reiht sich in eine Vielzahl von kantonalen Volksbegehren ein, die gegen den Lehrplan 21 lanciert wurden (z.B. Bern, Graubünden, Luzern, Solothurn) oder bereits formell zustande gekommen sind (Aargau, Schaffhausen, Thurgau und Zürich). Auch liegen bereits erste Volksentscheide vor. Im Kanton Appenzell Innerrhoden verwarf die Landsgemeinde am 24. April 2016 die Initiative "Für eine starke Volksschule". Im Kanton Basel-Landschaft lehnten am 5. Juni 2016 die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger eine gegen den Lehrplan 21 gerichtete Initiative ab, wonach zukünftig das Kantonsparlament den Lehrplan hätte genehmigen müssen (38'673 Nein-Stimmen gegen 34'682 Ja-Stimmen, vgl. ABI/BL Nr. 24 vom 16. Juni 2016, S. 16 ff.). Am 26. September 2016 verwarf das St. Galler Stimmvolk die Initiative "Ja zum Ausstieg aus dem HarmoS-Konkordat", die sich indirekt auch gegen den Lehrplan 21 richtete, mit 69.9% Nein-Stimmen (ABI/SG Nr. 40 vom 3. Oktober 2016, S. 2842).

E. 3.1

Aus der Begründung auf der Vorderseite des Unterschriftenbogens (zwischen dem Initiativtext und der Unterschriftenrubrik) geht hervor, dass die Initianten eine öffentliche, demokratische Diskussion fordern und sich dagegen wehren, dass der Lehrplan 21 "über ihre Köpfe hinweg" realisiert werden soll. Die Initiative verlangt mehr Mitsprache sowie Kompetenzen in wichtigen Schulfragen zugunsten des Kantonsrats und des Volkes (vgl. auch die entsprechenden Ausführungen in der achtseitigen Broschüre des Initiativkomitees). Nach Auffassung der Initianten zerstöre der Lehrplan 21 "die sprichwörtlich gute Schweizer Volksschule", weshalb die Einführung des Lehrplans 21 zu verhindern sei. Um dies zu erreichen, soll im Volksschulgesetz ein obligatorisches und ein

fakultatives Referendum eingeführt werden (vgl. § 27 Abs. 2 VSG). Wie der Kantonsrat hervorhebt (Stellungnahme vom 17. Februar 2016, S. 4), handelt es sich dabei um den eigentlichen Kern resp. das zentrale Anliegen der Initiative, um den Lehrplan 21 zu verhindern.

E. 3.2

Da die Kantonsverfassung das Referendumsrecht ausschliesslich und abschliessend regelt (§ § 34 und 35 KV/SZ), verstösst jedoch § 27 Abs. 2 VSG, der die Einführung eines Sonderreferendums im Volksschulgesetz vorgesehen hätte, gegen übergeordnetes Recht (§ 30 Abs. 3 Bst. b KV/SZ; GLASER/FUHRER, a.a.O., S. 529) und ist ungültig. Dies ist unter den Parteien auch unbestritten. Dagegen sind die Beschwerdeführer der Auffassung, dass der Kantonsrat die Initiative in Bezug auf die Abschaffung der Schulversuche (Aufhebung von § 9 VSG) bzw. die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die traditionellen und bewährten Schulfächer (Änderung von § 27 Abs. 1 VSG) für teilgültig hätte erklären müssen.

E. 3.3

Die Beschwerdeführer bringen zunächst in formeller Hinsicht vor, die Frage der Teilgültigkeit sei von den Behörden nicht vertieft genug geprüft worden. Diese Rüge ist jedoch unbegründet. Den Akten lässt sich ohne Weiteres entnehmen, dass sich sowohl der Regierungsrat als auch der Kantonsrat hinlänglich mit der Möglichkeit einer Teilgültigerklärung der Initiative auseinandergesetzt haben (vgl. Kantonsratsprotokoll vom 18. November 2015, S. 934 f.; Bericht und Antrag der Rechts- und Justizkommission vom 27. Oktober 2015, Ziff. 2.7; Auszug aus dem Protokoll der Sitzung der Rechts- und Justizkommission vom 10. September 2015; RRB Nr. 567 vom 16. Juni 2015 Ziff. 4.3). Die Beschwerde ist in diesem Punkt als unbegründet abzuweisen.

E. 3.4.1

Mit einer allgemeinen Anregung wird der gesetzgebenden Behörde der Auftrag erteilt, eine Vorlage auszuarbeiten, welche das Anliegen der Initiative umsetzt. Dagegen enthält der ausgearbeitete Entwurf bereits einen fertig redigierten und behördlich unantastbaren Text (PIERRE TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBl 103/2002 S. 8 ff.; ANDREAS AUER, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 2016, Rz. 1050 ff.; HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2000, Rz. 2051 ff.). Unter den Parteien ist unbestritten, dass die verbliebenen Teile der Volksinitiative als ausgearbeiteter Entwurf (in Bezug auf die Abschaffung von § 9 VSG) und als allgemeine Anregung (betreffend die Änderung von § 27 Abs. 1 VSG) zu qualifizieren sind.

E. 3.4.2

Gemäss § 30 Abs. 3 Bst. a KV/SZ muss eine Initiative unter anderem auch die Einheit der Form wahren. Die Kantonsverfassung schreibt vor, dass eine Initiative als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden kann (§ 29 Abs. 1 KV/SZ ; PAUL RICHLI, Zur Schwyzer Kantonsverfassung - Mehr als eine Kopie oder ein Verschnitt, ZBl 113/2012 S. 391 ff, 402). Dagegen sind Mischformen unzulässig (vgl. Bericht und Vorlage der Verfassungskommission an den Kantonsrat zur Schwyzer Kantonsverfassung vom 17. Dezember 2009, S. 60; vgl. auch bereits, in Bezug auf die Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz vom 23. Oktober 1898, PETER GANDER, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, ZBl 91/1990 S. 383). Damit folgt das

Schwyzer Verfassungsrecht weiterhin einer auch in anderen Kantonen verbreiteten Regelung, die eine Verbindung von ausgearbeiteten Entwürfen und allgemeinen Anregungen ausschliesst (vgl., in Bezug auf den Kanton Appenzell Ausserrhoden, Urteil des Bundesgerichts 1P.260/1989 vom 12. Dezember 1989 E. 5b, in: ZBl 92/1991 S. 164 ff.; GEROLD STEINMANN, in: St. Galler Kommentar BV, 3. Aufl. 2014, N. 13 zu Art. 34 BV ; vgl. auch die Nachweise bei AUER, a.a.O., Rz. 1069). Die ebenfalls denkbare Rechtsfolge, bei einer Vermischung der Formen das Begehren als Ganzes als allgemeine Anregung entgegenzunehmen (vgl. z.B. Art. 25 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [LS 101]; AUER, a.a.O., Rz. 1069; EHRENZELLER/NOBS, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der totalrevidierten Kantonsverfassungen, ZBl 110/2009 S. 17 f.), sieht die Schwyzer Kantonsverfassung nicht vor (vgl. Stellungnahme des Kantonsrats vom 2. Mai 2016, S. 2). Wird deshalb, wie vorliegend, in einer Initiative ein ausgearbeiteter Entwurf mit einer allgemeinen Anregung verknüpft, liegt gemäss Schwyzer Kantonsverfassung eine Verletzung der Einheit der Form vor, welche die Ungültigerklärung der gesamten Initiative zur Folge hat. Dies geschieht in der Praxis ausserordentlich selten (so auch AUER, a.a.O., Rz. 1068). Eine Teilgültigerklärung bei einer Vermischung der Formen fällt ausser Betracht, zumal nicht klar wäre, welcher Teil der Initiative als gültig zu erklären wäre (und welcher nicht). Für den Stimmbürger, der die Initiative annehmen möchte, bliebe ungewiss, was nach Annahme des formulierten Teils mit dem anderen Teil geschieht und was somit aus dem Ganzen wird (BGE 114 Ia 413 E. 3c S. 416).

E. 3.5.1

Mit Blick auf die Wahrung der Einheit der Form räumen die Beschwerdeführer selber ein, es sei "nachvollziehbar", dass die Initiative "rechtlich problematisch" sei (Beschwerde, S. 9). Sie bringen jedoch vor, die Initiative sei aus Gründen der Verhältnismässigkeit für teilgültig zu erklären. Wie nachfolgend zu zeigen ist, fielen eine Teilgültigkeit auch ausser Betracht, selbst wenn kein Verstoß gegen die Einheit der Form vorliegen würde.

E. 3.5.2

Die Verfassung des Kantons Schwyz sieht die teilweise Ungültigerklärung von Initiativen nicht ausdrücklich vor (vgl. DANIEL MOECKLI, Die Teilgültigerklärung und Aufspaltung von Volksinitiativen, ZBl 115/2014 S. 579 ff., S. 585). Nach der Rechtsprechung gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit aber auch ohne besondere gesetzliche Grundlage, eine Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären, wenn nur ein Teil davon rechtswidrig ist und vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre. Dies ist dann der Fall, wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, sodass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt wird (BGE 139 I 292 E. 7.2.3 S. 298 f. mit Hinweisen; STEINMANN, a.a.O., N. 14 zu Art. 34 BV ; PIERRE TSCHANNEN, in: Basler Kommentar BV, 2015, N. 26 zu Art. 34 BV ; MOECKLI, a.a.O., S. 586 f.; je mit weiteren Nachweisen).

E. 3.5.3

Im Hauptantrag verlangen die Beschwerdeführer, dass die Initiative zumindest insoweit gültig zu erklären sei, als sie die ersatzlose Streichung von § 9 VSG vorsieht. Diese Bestimmung sieht vor, dass Schulträger im Interesse der Weiterentwicklung der

Volksschulbildung Schulversuche durchführen können. Diese bedürfen der Bewilligung des Erziehungsrates (Abs. 1). Schulversuche, die Strukturänderungen beinhalten oder Mehrkosten verursachen, bedürfen auf Antrag des Erziehungsrats der Bewilligung des Regierungsrates (Abs. 2). Die Bewilligungsbehörde kann für die Durchführung von Schulversuchen Sonderbestimmungen erlassen (Abs. 3). Schulversuche werden befristet, fachlich begleitet und ausgewertet (Abs. 4).

Bei den Schulversuchen nach § 9 VSG handelt es sich um ein Instrument, das im Kanton Schwyz bereits seit 25 Jahren besteht und in der Vergangenheit lediglich sieben Mal bewilligt wurde (z.B. Tastaturschreiben auf Primarschulebene; vgl. Stellungnahmen des Kantonsrats vom 17. Februar 2016, S. 5; allgemein zu den Schulversuchen: HERBERT PLOTKE, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl. 2003, S. 267 ff. mit Nachweisen). Ungeachtet der zahlreichen Vorbringen der Beschwerdeführer entsteht daher nicht der Eindruck, § 9 VSG habe zu "unaufhörlich inszenierten" oder "permanenten" Schulversuchen geführt (vgl. Begründung Unterschriftenbogen bzw. Broschüre, S. 7). Deshalb kann die Abschaffung von § 9 VSG nicht als ein zentrales Anliegen oder gar als einer von drei gleichwertigen Pfeilern der Initiative (Stellungnahme Beschwerdeführer vom 12. April 2016, S. 6) bezeichnet werden. Auch von einer Gleichrangigkeit mit der ursprünglichen Stossrichtung - der Verhinderung des Lehrplans 21 - kann keine Rede sein. Mit dem Lehrplan 21 wollten die 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone die Harmonisierung des Schulwesens hinsichtlich der Ziele der einzelnen Bildungsstufen (Art. 62 Abs. 2 BV) angehen. Mit dieser Thematik beschäftigt sich § 9 VSG jedoch nicht, wie der Kantonsrat zutreffend hervorhebt. Würden die Teile der Initiative betreffend Abschaffung der Schulversuche nach § 9 VSG gültig erklärt, käme es zu einer Volksabstimmung über einen Teil der Initiative, der - mit Blick auf die Zielsetzung des Begehrens ("Nein zum Lehrplan 21") - nicht zentral ist. Damit erscheint das Anliegen der Initianten, die gesetzliche Grundlage für Schulversuche gemäss § 9 VSG abzuschaffen, von untergeordneter Bedeutung, zumal es in keinem direkten Zusammenhang zum Lehrplan 21 steht und deshalb auch nicht geeignet ist, dessen Einführung zu verhindern. Daran vermag auch die Behauptung der Beschwerdeführer nichts zu ändern, wonach der Lehrplan 21 an und für sich ein "gigantischer Schulversuch" darstelle (Stellungnahme vom 12. April 2016, S. 7).

E. 3.5.4

Eventualiter verlangen die Initianten in Ziff. 3 ihres Rechtsbegehrens, die Initiative hinsichtlich der Ergänzung von § 27 Abs. 1 VSG ("Aufzählung des traditionellen, bewährten Fächerkanons" mit Jahrgangsziele) für teilgültig zu erklären und den Stimmberechtigten des Kantons Schwyz zur Abstimmung vorzulegen. Wie die Beschwerdeführer in ihrer Stellungnahme vom 12. April 2016 betonen, müsse das Volk über die Erhaltung des Klassenunterrichts in Jahrgangsklassen direktdemokratisch entscheiden können. Dabei handle es sich nicht um einen untergeordneten Teil der Initiative. Dagegen wendet der Kantonsrat im Wesentlichen ein, über die Revision von § 27 VSG könne nur als Ganzes befunden werden. Dass § 27 Abs. 2 VSG ungültig sei, werde von den Beschwerdeführern nicht bestritten. Mit dem Wegfall des geplanten Sonderreferendums im Volksschulgesetz ergebe das gestellte Begehren in § 27 Abs. 1 VSG keinen Sinn mehr. Wenn nicht festgelegt werde, wer über die Gegenstände gemäss Abs. 2 zu befinden habe, könne der Erlass weiterer Bestimmungen nicht dem Erziehungsrat überlassen werden. Damit sei das Begehren betreffend die Änderung von § 27 VSG integral

ungültig (vgl. Stellungnahme vom 2. Mai 2016, S. 3).

Die Initianten haben darauf verzichtet, das Begehren auszuformulieren und offen gelassen, welche Unterrichtsfächer in den traditionell bewährten Fächerkanon aufgenommen werden müssen (in der Begründung auf dem Unterschriftenbogen werden lediglich die Fächer Mathematik und Deutsch erwähnt). Wie der Kantonsrat zutreffend ausführt, ist somit alles andere als ersichtlich, welche Unterrichtsfächer in das Gesetz übernommen werden müssen. Es erübrigt sich, an dieser Stelle die Frage zu behandeln, ob Unterrichtsfächer in den Schulgesetzen einzeln aufzuzählen sind (dagegen, mit Hinweis auf die Praxis, PLOTKE, a.a.O., S. 60 [die blosse Aufzählung gäbe nur "sehr beschränkt Auskunft" über Lernziele und Inhalt des Unterrichts]; dafür WERNER A. RECHSTEINER, Die Volksschule im Bundesstaat, 1978, S. 718 [gesetzliche Festlegung der Unterrichtsfächer als "wesentliche[r] Inhalt des besonderen Rechtsverhältnisses zwischen Schule und Schüler"]). Denn vorliegend kann sowohl der Stellungnahme der Beschwerdeführer als auch derjenigen des Kantonsrats entnommen werden, dass mit der begehrten Änderung von § 27 Abs. 1 VSG, jedenfalls für sich allein, das ursprüngliche Ziel der Initiative, den Lehrplan 21 vor das Volk zu bringen und zu verhindern, nicht erreicht werden kann. Es ist deshalb, entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer, von einem Anliegen von untergeordneter Bedeutung auszugehen.

E. 3.5.5

Nach dem Gesagten kann festgehalten werden, dass die Initiative durch den Wegfall des ursprünglich geplanten § 27 Abs. 2 VSG ihres wesentlichen Gehalts beraubt wurde, so dass eine Teilgültigkeit in Bezug auf die Abschaffung von § 9 VSG oder die Änderung von § 27 Abs. 1 VSG nicht in Frage kommen kann, selbst wenn die Einheit der Form von den Beschwerdeführern gewahrt worden wäre, was jedoch vorliegend, wie bereits ausgeführt, nicht der Fall ist.

E. 4

Damit ist die Beschwerde als unbegründet abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführer kostenpflichtig (vgl. Art. 66 Abs. 1 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.