

Dokument	ZBI 116/2015 S. 589
Autor	Giovanni Biaggini
Titel	(Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Urteil B 2014/216 vom 28. April 2015; rechtskräftig.)
Urteilsbesprechung	B 2014/216
Publikation	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
Herausgeber	Giovanni Biaggini, Arnold Marti, Lukas Widmer, Peter Karlen, Christoph Auer
Frühere Herausgeber	
ISSN	1422-0709
Verlag	Schulthess Juristische Medien AG

ZBI 116/2015 S. 589

Politische Rechte

ST. GALLEN

Ungültigkeit einer Volksinitiative (Gesetzesinitiative), HarmoS-Konkordat; Art. 34, 48, 49, 61a BV, Art. 42 und 67 KV/SG. *Der Lehrplan als solcher ist dem Verordnungsrecht zuzuordnen. Jedoch kann die Vorschrift, in der Volksschule auf der Primarstufe höchstens eine Fremdsprache zu unterrichten, Gegenstand einer Gesetzesinitiative sein (E. 4.1). Der Vorschrift stehen indessen die von Art. 61a BV den Kantonen vorgeschriebene Pflicht, für einen durchlässigen schweizerischen Bildungsraum zu sorgen, und das HarmoS-Konkordat entgegen (E. 4.2.1 und 4.2.2). Die verbleibenden Teile der Volksinitiative «Für die Volksschule» – nicht abschliessende Aufzählung des Fächerplans, Verschiebung der Kompetenz zur Genehmigung des Lehrplans von der Regierung auf den Kantonsrat – bilden für sich allein betrachtet keine tragfähige Grundlage für eine Gesetzesinitiative (E. 4.3).*

(Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Urteil B 2014/216 vom 28. April 2015; rechtskräftig.)

A. K. reichte am 16. Juni 2014 namens eines 15 Mitglieder umfassenden Initiativkomitees dem Departement des Innern des Kantons St. Gallen den Text der Gesetzesinitiative «Für die Volksschule» zum Entscheid durch die Regierung über die Zulässigkeit des Begehrens ein. Die Initiative sieht die Änderung von Art. 14 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, VSG) mit dem Randtitel «Lehrplan» vor.

Art. 14 Lehrplan

¹ Der Lehrplan schafft die Rahmenbedingungen zur Umsetzung des Erziehungs- und Bildungsauftrags (Art. 3 VSG). Er bestimmt:



- a) zur systematischen Vermittlung der grundlegenden Kenntnisse und Fertigkeiten die Unterrichtsbereiche nach Inhalt und Lektionenzahl;
- b) für den Kindergarten einen Rahmenlehrplan als Vorbereitung für die Primarschule und den Fächerplan für die Primarstufe. Dieser enthält insbesondere Deutsch, maximal eine Fremdsprache, Mathematik, Realien, Musik, Gestalten, Werken, Sport, Ethik und Religion. Der Fächerkanon für die Oberstufe enthält die Fächer Deutsch, Fremdsprachen, Mathematik, Informatik, Physik, Chemie, Biologie, Geschichte, Geographie, Musik, Gestalten, Werken, Hauswirtschaft, Sport, Ethik und Religion;
- c) Bildungs- und Fächerjahresziele der Jahrgangsklassen.

² [unverändert]

³ Er wird vom Erziehungsrat erlassen und bedarf der Genehmigung des Kantonsrates.

ZBI 116/2015 S. 589, 590

Am 23. September 2014 stellte die Regierung die Unzulässigkeit der Initiative fest im Wesentlichen mit der Begründung, sie widerspreche der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 23. Oktober 2007 (sGS 211.41, HarmoS-Konkordat), die für den Unterricht auf der Primarstufe zwei Fremdsprachen und eine sprachregionale Harmonisierung der Lehrpläne vorschreibe. A.K. und B.L. (Beschwerdeführer), der von den Mitgliedern des Initiativkomitees als Stellvertreter von A.K. bezeichnet worden war, reichten Beschwerde beim *Verwaltungsgericht* ein mit den Anträgen, es sei der angefochtene Beschluss aufzuheben und die formelle und materielle Zulässigkeit der Volksinitiative definitiv festzustellen. Das Verwaltungsgericht *weist* die Beschwerde *ab*.

Aus den *Erwägungen*:

[2. Einwände verfahrensrechtlicher Natur.]

3. Mit dem angefochtenen Beschluss hat die Vorinstanz entsprechend Art. 36 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27.11.1967 (sGS 125.1; RIG) über die Zulässigkeit des Initiativbegehrens entschieden. Dieses Vorprüfungsverfahren geht auf die formellen Anforderungen im weiteren Sinn (Rechtmässigkeit I) und die materiellen Anforderungen (Rechtmässigkeit II) ein. Damit wird dem Anliegen Rechnung getragen, dass Initiativen vor Beginn der mitunter aufwendigen Unterschriftensammlung – und der weiteren politischen Behandlung – auf ihre Rechtmässigkeit hin verbindlich überprüft werden. Wird ein solches Vorprüfungsverfahren im Einzelfall durchgeführt, so entfällt die Überprüfung vor der Regierung nach Einreichung des Initiativbegehrens, das heisst nach Feststellung des Zustandekommens durch das zuständige Departement folgt unmittelbar das Verfahren der Stellungnahme zum Inhalt des Begehrens (vgl. ABI 1995 S. 1810). Die Verfahrensbeteiligten gehen übereinstimmend davon aus, dass das Begehren die formellen Anforderungen im weiteren Sinn – insbesondere die Grundsätze der Einheit der Form und der Materie – erfüllt. Hingegen ist die Vorinstanz zum Schluss gekommen, das Begehren sei mangels inhaltlicher Rechtmässigkeit nicht zulässig.

4. Zu klären ist einerseits, ob die von der Initiative vorgeschlagene Konkretisierung des Lehrplans dem verfassungsrechtlich vorgegebenen materiellen Gesetzesbegriff entspricht und deshalb Inhalt einer Gesetzesinitiative sein kann (dazu nachfolgend E. 4.1) und – falls die Frage zu bejahen ist – ob sie mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist (dazu nachfolgend E. 4.2). Ergibt sich ein Widerspruch zum übergeordneten Recht, sind die Folgen zu prüfen (dazu nachfolgend E. 4.3).

4.1. Mit der Gesetzesinitiative im Sinn von Art. 42 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, KV) können 6000 Stimmberechtigte in Form des ausformulierten Entwurfs den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes verlangen. Gemäss Art. 67 KV ist ein Gesetz zu erlassen, wenn in allgemeiner

ZBI 116/2015 S. 589, 591

Form insbesondere Rechte und Pflichten von Privaten sowie von Kanton, Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften festgelegt (lit. a) oder die Grundzüge von Organisation und Verfahren in Kanton, Gemeinden und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten geordnet werden (lit. b). Der



Begriff des Gesetzes in Art. 42 KV ist im Sinn eines ganzheitlichen Widersprüche vermeidenden Verfassungsverständnisses (vgl. BGE 116 Ia 359 E. 6c) entsprechend der Umschreibung in Art. 67 KV zu handhaben.

Grundsätzlich sind alle wichtigen Materien vom Gesetz zu regeln. Der materielle Gesetzesbegriff dient der Verwirklichung des Grundsatzes der Gewaltenteilung und will nicht nur die Macht von Regierung und Verwaltung begrenzen, sondern auch die Tätigkeit des Gesetzgebers in vernünftigen Schranken halten. Der Gesetzgeber fällt die politischen Grundentscheidungen, in deren Rahmen die Regierung führend und planend tätig wird. Aufgabe der Regierung ist es nicht bloss, die Gesetze zu vollziehen oder auszuführen, sondern sie «umzusetzen» (vgl. den Wortlaut von Art. 73 Abs. 1 Ingress und lit. b KV). Gesetze im Sinn von Art. 67 KV sollen deshalb nur die wichtigen Fragen regeln. Was wegen seiner Tragweite ins Gesetz gehört, bestimmt in erster Linie das Verfassungsrecht. Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben, die zum Teil sehr allgemein sind, bestimmen Kantonsrat und Stimmberechtigte, was wesentlich ist. Die Vorstellungen darüber, was genügend wichtig ist, um vom Gesetzgeber geregelt zu werden, hängen damit stark von wandelbaren politischen Einschätzungen ab (vgl. Verfassung des Kantons St. Gallen, Botschaft und Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, ABI 2000 S. 165 ff., S. 336 f.).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird eine formellgesetzliche Grundlage nur für die Schulpflicht selber und die Grundzüge der Ausgestaltung des Schulunterrichts verlangt; für die Bestimmung der einzelnen obligatorischen Unterrichtsfächer beziehungsweise deren Ausgestaltung bildet dagegen der öffentlich zugängliche Lehrplan eine ausreichende Grundlage (vgl. BGer 2C_666/2011 vom 7. März 2012 E. 2.5.3; BGE 135 I 79 E. 6). Lehrpläne gelten dementsprechend – wie Stoffprogramme und Stundentafeln – als Verordnungen (vgl. BGE 98 Ib 461; *H. Plotke*, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl. 2003, S. 716). Der st. gallische Gesetzgeber hat den Erlass des Lehrplans für die Volksschule denn auch in Art. 14 Abs. 3 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, VSG) an den Erziehungsrat – mit Genehmigung durch die Regierung – delegiert. Diese Kompetenz umfasst angesichts der von Art. 61a BV vorgeschriebenen Pflicht, für die Durchlässigkeit des Bildungsraumes zu sorgen, auch die Möglichkeit, den Inhalt des Lehrplans in Zusammenarbeit und Koordination mit den zuständigen Behörden anderer Kantone zu bestimmen. Die interkantonalen Vereinbarungen im Bereich der Volksschule weisen die Zuständigkeit im Zusammenhang mit dem Lehrplan den kantonalen Regierungen beziehungsweise den zuständigen kantonalen Departementen zu. Das Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 (sGS 211.31, Konkordat Schulkoordination), dessen Durchsetzung der aktuelle st. gallische Lehrplan dient, hat in Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Ingress und lit. a die

ZBI 116/2015 S. 589, 592

Ausarbeitung von Empfehlungen für Rahmenlehrpläne den Erziehungsdirektoren übertragen. Ebenso wurde die Ausarbeitung des Lehrplans 21 von den Erziehungsdirektoren der 21 Kantone, in denen Deutsch als Amtssprache gilt, an die Hand genommen (vgl. Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz, Lehrplan 21, Rahmeninformation, November 2014, www.d-edk.ch, Rahmeninformation Lehrplan 21). Auch das HarmoS-Konkordat ordnet die Lehrpläne der Verordnungsstufe zu, wenn es deren Erarbeitung den sprachregional organisierten Regierungskonferenzen überträgt (vgl. Art. 8 Abs. 1 HarmoS-Konkordat; Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren [Hrsg.], Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule [HarmoS-Konkordat] vom 14. Juni 2007, Kommentar, Entstehungsgeschichte und Ausblick, Instrumente, Bern 2011, S. 24 f., nachfolgend Kommentar HarmoS-Konkordat).

Daraus, dass Lehrpläne dem Verordnungsrecht zugerechnet werden, kann allerdings nicht der Umkehrschluss gezogen werden, deren Inhalt dürfe nicht – jedenfalls was einzelne wesentliche Punkte betrifft – in einem formellen Gesetz geregelt werden. Indem der Kantonsrat feststellte, sein Beschluss über die Genehmigung des Regierungsbeschlusses über den Beitritt des Kantons St. Gallen zum HarmoS-



Konkordat (SR 211.4) unterstehe dem fakultativen Referendum, und dabei auf Art. 49 Abs. 1 Ingress und lit. b KV verwies, vertrat er die Auffassung, dem Inhalt des Konkordats komme Gesetzesrang zu. Der Umstand, dass das Referendum bei einer erforderlichen Unterschriftenzahl von 4000 mit mehr als 9300 Unterschriften zustande kam (vgl. ABl 2008 S. 2406 ff.), zeigt, dass der Inhalt von einem erheblichen Teil der Stimmberechtigten als politisch bedeutsam eingestuft wurde. Der Beitritt des Kantons St. Gallen zum HarmoS-Konkordat wurde schliesslich in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 angenommen (vgl. ABl 2008 S. 3803 ff.). Soweit also die Volksinitiative «Für die Volksschule» den gleichen Gegenstand wie das HarmoS-Konkordat regeln will, ist ihr Inhalt ohne Weiteres als der Gesetzesinitiative zugängliche wichtige Materie zu behandeln. Dies trifft in erster Linie auf den Kern des Begehrens, nämlich auf der Primarstufe höchstens eine Fremdsprache zu unterrichten, zu. Ebenso sind der Inhalt von Abs. 1 Ingress und lit. a und c des Vorschlags, welche Grundlagen und Funktionen des Lehrplans in Erinnerung rufen, und der Inhalt von Abs. 3, der die Genehmigung des vom Erziehungsrates erlassenen Lehrplans in die Zuständigkeit des Kantonsrates verweist, der Gesetzesinitiative zugänglich.

Fraglich ist, ob die vorgeschlagene Aufzählung der zu unterrichtenden Fächer in Abs. 1 Ingress und lit. b des Vorschlags als so wichtig erscheint, dass sie Gegenstand einer Gesetzesinitiative sein kann. Wie dargelegt enthält der Lehrplan hauptsächlich Verordnungsrecht. Er richtet sich in erster Linie an Lehrpersonen, Schulen und Bildungsbehörden und dient der Information der interessierten Öffentlichkeit (vgl. Rahmeninformation Lehrplan 21, Seite 2). Hinsichtlich der Fächerstruktur einigten sich die Kantone darauf, den Lehrplan nicht nach einzelnen Fächern, sondern nach Fachbereichen zu gliedern. Im Lehrplan 21 werden

ZBI 116/2015 S. 589, 593

dementsprechend für die Primarstufe (Kindergarten und 1. – 6. Klasse) neben den Fremdsprachen «Deutsch», «Mathematik», «Natur, Mensch, Gesellschaft», «Gestalten», «Musik» sowie «Bewegung und Sport» unterschieden. Auf der Sekundarstufe wird der Fachbereich «Natur, Mensch, Gesellschaft» aufgegliedert in «Natur und Technik mit Physik, Chemie, Biologie», «Wirtschaft, Arbeit, Haushalt mit Hauswirtschaft», «Räume, Zeiten, Gesellschaften mit Geografie, Geschichte» sowie «Ethik, Religionen, Gemeinschaft mit Lebenskunde» (vgl. Rahmeninformation Lehrplan 21, Seite 11). Die Umschreibung der Fachbereiche und ihre Aufteilung soll es ermöglichen, neue Bildungsanliegen zu integrieren und den Unterricht von Inhalten aus fächerübergreifend zu planen (vgl. Rahmeninformation Lehrplan 21, Seite 12). Der in der Initiative in Abs. 1 Ingress und lit. b vorgeschlagene Fächerkanon lässt sich inhaltlich zwar ohne Weiteres mit dem Lehrplan 21 vereinbaren. Ebenso wenig ist umgekehrt davon auszugehen, dass der Inhalt des Lehrplans 21 – abgesehen von den zwei Fremdsprachen auf der Primarstufe – über den Fächerkanon der Initiative hinausgeht. Die Initiative beschlägt in Abs. 1 Ingress und lit. b aber vorab Fragen der Terminologie und der konkreten Gliederung des Lehrplans. Dabei handelt es sich klassischerweise um Inhalte, welche auf der Verordnungsstufe anzusiedeln sind. In diesem Sinn hat die Vorinstanz zu Recht darauf hingewiesen, die Aufzählung beschneide – zumindest in terminologischer Hinsicht – den insbesondere in der Entfaltung des interkantonalen Rechts erforderlichen Spielraum der den Lehrplan erlassenden Behörden bei der Konkretisierung. Diesbezüglich ist der Vorschlag des Initiativkomitees der Regelung auf Gesetzesstufe nicht zugänglich.

4.2. Gemäss Art. 44 Abs. 2 Ingress und lit. b KV sind Initiativen insbesondere ganz oder teilweise unzulässig, wenn sie gegen übergeordnetes Recht verstossen (vgl. auch Art. 36 Abs. 3 RIG). Dies ist dann der Fall, wenn das Begehren verlangt, höherrangiges Recht nicht anzuwenden oder gar aufzuheben (vgl. *Hangartner/Kley*, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2117). Als übergeordnetes Recht im Sinn von Art. 44 Abs. 2 Ingress und lit. b KV gelten Konkordats-, Bundes- und Völkerrecht (vgl. Verfassung des Kantons St. Gallen, Botschaft und Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, ABl 2000 S. 165 ff., S. 291; GVP 2008 Nr. 4). Die Überordnung des Bundesrechts (dazu nachfolgend E. 4.2.1) ergibt sich aus Art. 49 Abs. 1 BV, wonach Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem

Recht vorgeht, die Verpflichtung der Kantone, interkantonales Recht (dazu nachfolgend E. 4.2.2) und Völkerrecht zu beachten, aus Art. 48 Abs. 5 und Art. 5 Abs. 4 BV.

4.2.1. Art. 61a BV verpflichtet Bund und Kantone, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen (Abs. 1); sie koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicher (Abs. 2). Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich

ZBI 116/2015 S. 589, 594

des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zustande, so erlässt der Bund gemäss Art. 62 Abs. 4 BV die notwendigen Vorschriften.

Art. 61a BV schafft ein breites Feld der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Bildungsbereich mit einer für die verschiedenen Bildungsstufen unterschiedlich stark ausgeprägten Koordinations- und Zusammenarbeitspflicht. Im Vorschul-, Primar- und Sekundarschulbereich liegt die Hauptverantwortung für ein koordiniertes und harmonisiertes Schulwesen bei den Kantonen. Ihnen muss es gelingen, eine gesamtschweizerisch einheitliche Harmonisierung bestimmter Ziele und Eckwerte des Bildungssystems zu erreichen, andernfalls der Bundesgesetzgeber ermächtigt ist, gegebenenfalls bestimmte Eckwerte des schweizerischen Bildungswesens einheitlich zu regeln. Diese Lösung übt dort, wo es der Verfassungsgeber zur Erreichung eines qualitätsorientierten, wettbewerbsfähigen Bildungssystems für notwendig erachtet, Druck aus, um gemeinsame Lösungen zu finden (vgl. *Ehrenzeller/Sahlfeld*, in: *Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender* [Hrsg.], *Die schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 26/27 der Vorbemerkungen zur *Bildungsverfassung* vor Art. 61a BV). Art. 61a BV stellt eine Ziel- und Programmnorm für alle Stufen des schweizerischen Bildungswesens dar (Abs. 1) und verankert eine allgemeine Koordinations- und Kooperationspflicht zwischen Bund und Kantonen (Abs. 2). Er bringt das verfassungsmässige Grundkonzept des Bildungsraumes Schweiz als gemeinsame Gestaltungsaufgabe von Bund und Kantonen im Rahmen einer koordinierten Gesamtsteuerung sichtbar zum Ausdruck. Dieses auf den kooperativen Föderalismus bauende und vertrauende Grundkonzept verwischt die eigene Verantwortung von Bund und Kantonen im Bildungsbereich nicht, verpflichtet sie jedoch zur Koordination und Zusammenarbeit, wo gemeinsame Ziele des Bildungsraumes erreicht werden sollen (vgl. *Ehrenzeller/Sahlfeld*, N 8/9 zu Art. 61a BV).

Die Durchlässigkeit des schweizerischen Bildungsraums hängt weitgehend, und oft auch entscheidend, von der Regelung des Fremdsprachenunterrichts ab. Die Einführung der in der Initiative enthaltenen Lösung begrenzt in erheblichem Masse die interkantonale Mobilität. Die Entscheidung, auf Primarstufe höchstens eine Fremdsprache zu unterrichten, widerspricht in offensichtlicher Weise den gefassten Zielen der kantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz der 21 deutsch- und zweisprachigen Kantone, welche sich im Lehrplan 21 niederschlagen. Den obligatorischen Primarschulunterricht grundsätzlich nicht mit diesen Zielen zu vereinbaren, bedeutet, sich gegen das in Art. 61a BV verankerte Prinzip der Durchlässigkeit zu stellen (vgl. *A. Previtali*, *Nur eine Fremdsprache in der Primarschule?*, ZGRG 2014 S. 93 ff., S. 101 f.). Da es sich aber bei Art. 61a BV um eine Ziel- und Programmnorm handelt, ergibt sich aus der Initiative (noch) keine direkte Verletzung der Bestimmung (vgl. *B. Ehrenzeller*, *Gutachten zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule»*, St. Gallen 2014, S. 21 f., www.unisg.ch, unter *Schools, Law, Über die Law School*,

ZBI 116/2015 S. 589, 595

Lehrstühle, Lehrstuhl Ehrenzeller, Publikationen). Die Annahme der Gesetzesinitiative hätte zur Folge, dass sich der Kanton St. Gallen in Bezug auf den Fremdsprachenunterricht im Grundschulbereich vom gesamtschweizerischen Harmonisierungskonzept verabschieden und einen eigenen Weg gehen würde. Ein Ausscheren aus der gemeinsam erarbeiteten Lösung ist nicht vereinbar mit der sich aus

Art. 61a Abs. 2 und Art. 62 Abs. 4 BV ergebenden Koordinationspflicht aller Kantone. Der von den Kantonen gemeinsam beschlossene «Fremdsprachenkompromiss» ist nicht in Stein gemeisselt. Er kann auf dem gleichen (Koordinations-)Weg auch wieder geändert werden. Durch das einseitige Vorgehen der Initiative läuft diese aber auch dem Ziel von Art. 61a Abs. 1 BV zuwider, gemeinsam für einen durchlässigen schweizerischen Bildungsraum zu sorgen (vgl. *Ehrenzeller*, S. 25).

Soweit der Inhalt der Gesetzesinitiative «Für die Volksschule» im Widerspruch zu den Vorgaben der Bundesverfassung steht, verstösst sie gegen übergeordnetes Recht. Ergänzend kann die Übereinstimmung mit dem für den Kanton St. Gallen verbindlichen Konkordatsrecht geprüft werden.

4.2.2. Die Regierung hat am 23. Oktober 2007 (nGS 44 – 59) den Beitritt des Kantons St. Gallen zum HarmoS-Konkordat beschlossen (sGS 211.40). Der Kantonsrat hat den Regierungsbeschluss am 16. April 2008 genehmigt (sGS 211.4). Der Genehmigungsbeschluss wurde in der Volksabstimmung vom 30. November 2008 angenommen (ABI 2008 S. 3803 ff.). Das Konkordat ist am 1. August 2009 in Kraft getreten. Es schreibt vor, dass die Primarstufe inklusive Vorschule oder Eingangsstufe acht Jahre dauert (Art. 6 Abs. 1 HarmoS) und die erste Fremdsprache spätestens ab dem 5. Schuljahr, die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 7. Schuljahr unterrichtet wird (Art. 4 Abs. 1 Satz 1 HarmoS). Demgegenüber sieht die Volksinitiative «Für die Volksschule» vor, dass erst ab der Sekundarstufe – im Initiativtext als «Oberstufe» bezeichnet – mehr als eine Fremdsprache unterrichtet werden. Die Volksinitiative widerspricht deshalb übergeordnetem Recht, soweit sie für den Lehrplan der Primarstufe vorschreibt, dass höchstens eine Fremdsprache unterrichtet wird. In diesem Punkt hat die Vorinstanz deshalb zu Recht einen offenen Widerspruch zum HarmoS-Konkordat festgestellt.

Art. 8 Abs. 1 HarmoS-Konkordat sieht die Harmonisierung der Lehrpläne und die Koordination der Lehrmittel auf sprachregionaler Ebene vor; dementsprechend arbeiten die Kantone im Rahmen des Vollzugs der Vereinbarung auf sprachregionaler Ebene zusammen (Abs. 3). Die angestrebte gesamtschweizerische Harmonisierung der obligatorischen Schule erfolgt über die Harmonisierung ihrer Ziele, welche auf der Basis von Kompetenzmodellen mittels Standards vorgegeben werden, und über die Messung der Erreichung der Standards auf Ebene des gesamten Systems. Die Lehrpläne und die Lehrmittel hingegen sollen entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität auf der Ebene der Sprachregionen erarbeitet und koordiniert werden. Bei den Lehrplänen hat die Harmonisierung in der deutschen Schweiz mit dem Lehrplan 21 Gestalt angenommen. Der Lehrplan 21

ZBI 116/2015 S. 589, 596

steht unter der Verantwortung der deutschsprachigen Kantone (Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz), soweit sie dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind (vgl. Kommentar HarmoS-Konkordat, S. 23 – 25). Ein Widerspruch zeichnet sich dementsprechend auch im Verhältnis zum Lehrplan 21 ab, der – wie dargestellt – auf dem Konkordat Schulkoordination beruht.

Art. 48 Abs. 5 BV verpflichtet die Kantone, interkantonales Recht zu beachten. Zum interkantonalen Recht gehören nicht nur die zwischen allen oder einzelnen Kantonen abgeschlossenen Verträge (Konkordate), sondern unter Beachtung der Vorgaben von Art. 48 Abs. 4 BV auch das von interkantonalen zur Rechtsetzung ermächtigten Organen erlassene Recht zur Umsetzung der Verträge (vgl. *Schweizer/Abderhalden*, in: *Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender* [Hrsg.], *Die schweizerische Bundesverfassung*, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 60 zu Art. 48 BV). Als interkantonaler Vertrag geht ein Konkordat auch dann dem kantonalen Recht vor, wenn der Bund ihn nicht – was im Schulwesen möglich wäre – gestützt auf Art. 48a BV allgemein verbindlich erklärt oder Kantone zur Beteiligung verpflichtet hat. Die Anordnung des Bundes, die in der Literatur als schiedsgerichtlicher Entscheid in einem interkantonalen Streit angesehen wird (vgl. *Schweizer/Abderhalden*, N 27 zu Art. 48a BV), führt einzig dazu, dass die verpflichteten Kantone dieselben Rechte und Pflichten wie die übrigen Vertragsparteien übernehmen (vgl. *Schweizer/Abderhalden*, N 34 zu Art. 48a BV). Hinsichtlich der Pflicht der freiwillig beteiligten Kantone, das Recht des Konkordates zu beachten, ändert deshalb – entgegen der Auffassung der



Beschwerdeführer – eine allfällige Allgemeinverbindlicherklärung im Sinn von Art. 48a BV nichts.

Die Kantone können nicht rechtswirksam konkordatswidriges Recht setzen und sich auch nicht von eingegangenen Verpflichtungen unter Berufung auf das kantonale Recht befreien (vgl. BGE 138 I 435 = Pra 102/2013 Nr. 32 E. 1.3.2; *Schweizer/Abderhalden*, N 61 zu Art. 48 BV). Dies gilt jedenfalls für kantonales Recht, das nicht auf Verfassungsstufe steht (vgl. BGE 100 Ia 418 E. 4). Auf welchem Weg das kantonale Gesetzesrecht entstanden ist, insbesondere, ob es auf der Annahme einer Volksinitiative beruht, ist für die Beurteilung des Verhältnisses zum interkantonalen Recht nicht von Belang. Widersprüche von Volksinitiativen zu kündbaren Staatsverträgen sind differenziert zu beurteilen. Sofern die Initiative nicht ausdrücklich den sofortigen Vollzug verlangt, ist anzunehmen, sie wolle erst ab rechtsgültig gewordenem Rücktritt vom Vertrag angewendet werden (vgl. *Hangartner/Kley*, Rz. 2128). Einen solchen Austritt aus dem HarmoS-Konkordat, das die entsprechende Möglichkeit in Art. 14 schafft, sieht das Volksbegehren jedenfalls nicht ausdrücklich vor, obwohl der Beitritt des Kantons St. Gallen ebenfalls auf einer Referendumsabstimmung beruht.

4.3. Zu prüfen bleibt, ob eine teilweise Unzulässigkeit festzustellen ist. In diesem Sinn untersagte Art. 44 Abs. 2 RIG in der ursprünglichen Fassung dem Grossen Rat (heute Kantonsrat), ein Begehren abzuschreiben, wenn vom angebehrten Erlass nur Vorschriften untergeordneter Bedeutung rechtswidrig und die übrigen

ZBI 116/2015 S. 589, 597

Vorschriften selbständig anwendbar sind, wobei er die Rechtswidrigkeit durch Streichung oder Bereinigung beheben sollte (vgl. nGS 5, S. 247 ff., S. 257 f.). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, die Initiative nicht als Ganzes für ungültig zu erklären, sofern 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 Sinn der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt wird (vgl. BGE 139 I 292 E. 7.2.3 mit zahlreichen Hinweisen auf weitere Rechtsprechung; BGE 105 Ia 362 E. 3).

Die Beschwerdeführer äussern sich nicht unmittelbar zur Frage einer allfälligen Teilungültigerklärung. Der Titel der Initiative «Für die Volksschule» erweckt den Eindruck, sie habe den Lehrplan insgesamt zum Gegenstand. Im Vergleich zum geltenden kantonalen Gesetzesrecht und zum für den Kanton St. Gallen verbindlichen interkantonalen Recht ist inhaltlich allerdings einzig die Vorgabe zum Fremdsprachenunterricht auf der Primarstufe von Bedeutung. Im Übrigen weichen die Vorschläge der Initiative zum Lehrplan nicht in einer Art und Weise von den Zielen des geltenden Lehrplans ab, welche der Initiative eine selbständige Bedeutung verleihen könnten. Die Beschwerdeführer selbst tragen vor, entgegen der vorinstanzlichen Feststellung solle der Artikel zum Lehrplan nicht in eine «geschlossene Norm» umgestaltet werden. Der Initiativtext spreche ausdrücklich nicht von einer abschliessenden Aufzählung des Fächerplans, sondern verwende den Begriff des Rahmenlehrplans – allerdings lediglich im Zusammenhang mit dem Kindergarten – und enthalte keine abschliessende Aufzählung der Fächer, sondern belasse bei der Umsetzung und Ausgestaltung einen Spielraum. Die Verschiebung der Kompetenz zur Genehmigung des Lehrplans von der Regierung auf den Kantonsrat erscheint für sich allein betrachtet keine tragfähige Grundlage für eine Gesetzesinitiative zu sein.

5. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Volksinitiative «Für die Volksschule» in ihrem zentralen Anliegen – nämlich auf der Primarstufe höchstens eine Fremdsprache zu unterrichten – sowohl gegen Bundesverfassungsrecht (vgl. vorne E. 4.2.1) als auch gegen das für den Kanton St. Gallen verbindliche HarmoS-Konkordat (vgl. vorne E. 4.2.2) verstösst. Da die verbleibenden Teile – soweit sie überhaupt Gegenstand einer Gesetzesinitiative sein können (vgl. vorne E. 4.1) – für sich allein keine tragfähige Grundlage für eine Gesetzesinitiative bilden, erweist sich die Initiative insgesamt als unzulässig. Die Beschwerde ist dementsprechend abzuweisen.

ZBI 116/2015 S. 589, 598

Kommentar von Giovanni Biaggini

1. Dem Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen ist im Ergebnis zuzustimmen: Die Kernforderung der Gesetzesinitiative «Für die Volksschule» – maximal eine Fremdsprache auf Primarstufe – ist unvereinbar mit den Vorgaben des HarmoS-Konkordats, dem der Kanton St. Gallen seit 2009 angehört (E. 4.2.2). Zu Recht verneint das Verwaltungsgericht auch die Möglichkeit einer nachträglichen «Umdeutung» des Volksbegehrens in eine HarmoS-Kündigungs-Initiative (E. 4.2.2). Zu einer solchen «Umdeutung» besteht umso weniger Anlass, als die Kündigungsfrage Gegenstand der parallel von denselben Kreisen lancierten (und zustande gekommenen) Volksinitiative «Ja zum Ausstieg aus dem HarmoS-Konkordat» ist (siehe Amtsblatt/SG vom 4. Mai 2015).

2. Problematisch sind dagegen die Ausführungen im Urteil, welche die Unvereinbarkeit der Volksinitiative mit den «Vorgaben der Bundesverfassung» konstatieren (E. 4.2.1). Worin genau soll der «Widerspruch» zu Art. 61a und 62 BV bestehen? Diese Verfassungsnormen enthalten keine ausdrückliche Vorgabe für den Fremdsprachenunterricht in der Primarschule. Der im Urteil zitierte «Fremdsprachenkompromiss» gehört in die interkantonale Sphäre: Er ist in der Sprachenstrategie enthalten, die am 25. März 2004 von der Plenarversammlung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) mit 24 Stimmen bei zwei Enthaltungen (LU und AI) angenommen wurde (vgl. Medienmitteilung EDK vom 31. März 2004), und ist nunmehr im HarmoS-Konkordat festgeschrieben (Art. 4), das die EDK-Plenarversammlung am 14. Juni 2007 einstimmig zuhanden der Kantone verabschiedet hat. Warum sollte es einem Kanton von Bundesverfassungsrechts wegen untersagt sein, dem EDK-Kompromiss fernzubleiben bzw. sich davon abzuwenden? Ein Grund dafür ist nicht ersichtlich:

- Aus bundes(verfassungs)rechtlicher Sicht ist der Beitritt zum HarmoS-Konkordat freiwillig. Andernfalls wäre die bundesverfassungsrechtliche Möglichkeit einer Zwangsverpflichtung mittels Allgemeinverbindlicherklärung (Art. 48a Abs. 1 Bst. b BV) überflüssig.
- Das HarmoS-Konkordat sieht die Möglichkeit des Austritts ausdrücklich vor (Art. 14). Wäre die Austrittsmöglichkeit bundes(verfassungs)rechtswidrig, so hätte der Bund diese Regelung nicht akzeptieren dürfen. Der Bund hat von seinen Aufsichtsmitteln (Art. 49 Abs. 2 und Art. 48 Abs. 3 i.V.m. Art. 186 und 172 BV) indes keinen Gebrauch gemacht.
- Ist ein dem HarmoS-Konkordat fernbleibender Kanton bundesverfassungsrechtlich verpflichtet, seine Gesetzgebung unilateral dem EDK-Fremdsprachenkompromiss anzugleichen? – Ein solcher autonomer Nachvollzug ist gewiss möglich (und erwünscht). Dass qua Bundesverfassung eine entsprechende Rechtspflicht bestünde, ist indes nicht ersichtlich. Ansonsten wären Druckmittel wie die in Art. 62 Abs. 4 BV vorgesehene Kompetenzverlagerung zum Bund und die oben bereits angesprochene Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung (Art. 48a BV) unnötig.

ZBI 116/2015 S. 589, 599

Wenn es aber bundesverfassungsrechtlich nicht geboten ist, dem HarmoS-Konkordat beizutreten bzw. darin zu verbleiben, und wenn es bundesverfassungsrechtlich auch nicht geboten ist, den EDK-Fremdsprachenkompromiss «autonom» nachzuvollziehen: Warum sollte dann das «Ausscheren» (so E. 4.2.1) aus dem EDK-Kompromiss bundesverfassungsrechtswidrig sein? Diese Frage war vorliegend nicht entscheidend (siehe E. 4.2.2 und vorne Ziffer 1). Sie könnte es aber werden, wenn ein Nicht-HarmoS-Kanton, der sich der EDK-Lösung autonom angeschlossen hat (wie z.B. der Kanton Luzern), sich daran macht, aus dem Kompromiss «auszuscheren» (z.B. aufgrund einer Volksinitiative, die verlangt, dass auf der Primarstufe nur eine Fremdsprache unterrichtet wird).

3. Verbieta Art. 61a BV ein solches «Ausscheren» implizit? Gemäss dem vorliegenden Urteil handelt es sich «um eine Ziel- und Programmnorm»; aus der Initiative ergebe sich «(noch) keine direkte Verletzung der Bestimmung» (E. 4.2.1). Diese zutreffende Aussage ist möglicherweise primär auf den Absatz 1 gemünzt. Selbst wenn man den

etwas konkreter formulierten Absatz 2 einbezieht, welcher Bund und Kantone auffordert, ihre «Anstrengungen» im Bildungsbereich zu «koordinieren» und die Zusammenarbeit sicherzustellen, bleibt die Vorgabe des Art. 61a BV äusserst vage. Sie dürfte kaum über das hinausgehen, was sich bereits aus der allgemeinen Zusammenarbeitsbestimmung (Art. 44 BV) ergibt (in diesem Sinne auch Peter Hänni im soeben erschienenen Fribourger BV-Kommentar, 2015, N. 25 zu Art. 61a). Das Legalitätsprinzip und das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot gelten auch im bundesstaatlichen Verhältnis (dazu Biaggini, Komm. BV, 2007, N. 6 zu Art. 44 und N. 7 zu Art. 46 m.w.H.). Verpflichtungen der Kantone von einer Tragweite, wie sie hier in Frage steht, bedürfen einer spezifischen Rechtsgrundlage. Allein aus Art. 61a BV abzuleiten, dass ein dem HarmoS-Konkordat nicht angehörender Kanton bundes(verfassungs)rechtlich verpflichtet wäre, den Fremdsprachenunterricht exakt so zu regeln wie in Art. 4 HarmoS-Konkordat vorgesehen, erscheint vor diesem rechtsstaatlich-bundesstaatlichen Hintergrund unzulässig.

Auch Art. 62 Abs. 4 BV bietet dafür keine tragfähige Grundlage. Diese Verfassungsbestimmung macht, im Gegenteil, deutlich, dass der Bundesverfassungsgeber – in realistischer Einschätzung der Schwierigkeiten, die sich «auf dem Koordinationsweg» einstellen können – damit gerechnet hat, dass die Koordination scheitern könnte. Warum aber hätte der Bundesverfassungsgeber – durch Schaffung einer bedingten Bundeskompetenz (Art. 62 Abs. 4 BV in fine) – Vorsorge treffen sollen, wenn sich für Nicht-HarmoS-Kantone ein Verbot des «Ausscherens» bereits aus der vage formulierten Koordinationsaufforderung gemäss Art. 62 Abs. 4 BV in Verbindung mit dem EDK-Fremdsprachenkompromiss ergibt?

4. Im vorliegenden Urteil wird mehrfach erwähnt, dass der EDK-Kompromiss eine gemeinsam erarbeitete und beschlossene Lösung sei (E. 4.2.1). Die Aussage ist zutreffend – könnte jedoch leicht zu Missverständnissen führen. Denn es handelt sich nicht um eine (oder die) gemeinsame Lösung «der Kantone», wie dies gelegentlich anklingt (vgl. E. 4.2.1: «Der von den Kantonen gemeinsam beschlossene <Fremdsprachenkompromiss>»), sondern um die gemeinsame Lösung der in der

ZBI 116/2015 S. 589, 600

EDK versammelten kantonalen Erziehungsdirektor/inn/en. Bei aller Wertschätzung für diesen sehr wichtigen bildungspolitischen Akteur: Man kann die EDK nicht gleichsetzen mit «den» Kantonen. In der vorliegenden Konstellation vermag ein Beschluss, selbst wenn einstimmig, keine Rechtsverbindlichkeit für die einzelnen Kantone herbeizuführen. Weder Art. 62 noch Art. 48a BV haben eine zusätzliche (Zwischen-) Ebene im bundesstaatlichen Aufbau entstehen lassen. Es gibt im hier interessierenden Bereich keinen interkantonalen Akteur, der eine «gemeinsame Lösung» mit bindender Wirkung für alle Kantone – d.h. auch für nicht zustimmende oder «ausscherende» Kantone – treffen könnte. Die Bundesverfassung hat in der Fremdsprachenfrage keine Entscheidungsbefugnisse an die EDK-Plenarversammlung delegiert, weder ausdrücklich noch implizit. Der Auffassung, wonach der gegenwärtige «Harmonisierungsstand – beruhend auf dem gemeinsam erarbeiteten Strategiebeschluss der EDK vom 25. März 2004 – [...] auch die Kantone [bindet], die dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten sind» (so Ehrenzeller, in: St. Galler Kommentar, N. 64 zu Art. 62 BV), kann nicht beigepflichtet werden (wie hier Waldmann, Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts? in: Institut für Föderalismus (IFF), Newsletter 1/2015, S. 15). Im Ergebnis liefe diese hier abgelehnte Auffassung wohl hinaus auf eine Art Allgemeinverbindlicherklärung ohne Rücksicht auf das gemäss Art. 48a BV zu durchlaufende Prozedere. Eine solche Form der Zwangsverpflichtung kennt die Bundesverfassung nicht. Kurz: Die EDK-Fremdsprachenstrategie kann nur Verbindlichkeit erlangen, wenn und soweit sie in die dafür geeignete Form gebracht wird (wie dies mit dem HarmoS-Konkordat geschehen ist) und wenn und soweit sie in der Folge durch kantonalen Beitrittsbeschluss perfekt gemacht wird. Es erübrigt sich somit, auf die Frage einzugehen, ob die in der EDK-Plenarversammlung vereinigten Erziehungsdirektor/inn/en (die gemäss EDK-Statut zusammenkommen, um Vorschläge, Empfehlungen usw. zu beschliessen) überhaupt das Mandat und die Legitimation haben, «für die Kantone» zu sprechen und zu beschliessen (zur Problematik Biaggini, in: Festschrift Jaag, 2012, insb. S. 162 f.).



5. *Fazit: Ein kantonaler «Alleingang» im Fremdsprachenunterricht ist unter Umständen HarmoS-widrig (so in St. Gallen; siehe E. 4.2.2). Weshalb er auch gleich bundesverfassungswidrig sein soll, wie das vorliegende Urteil annimmt, ist nicht ersichtlich. Verfassungsbestimmungen wie Art. 61a und Art. 62 Abs. 4 BV verschaffen den Strategien einer Direktorenkonferenz keine Allgemeinverbindlichkeit (so wenig wie Art. 57 Abs. 2 BV die verschärfte Anti-Hooliganismus-Strategie der KKJPD, wie sie der revidierte Konkordatstext vom 2. Februar 2012 zum Ausdruck bringt, für die abseitsstehenden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft bindend macht). Sollte ein Kanton beschliessen, aus dem EDK-Fremdsprachenkompromiss «auszuscheren» und auf der Primarstufe nur noch eine Fremdsprache zu unterrichten, so wäre dies gewiss eine unschöne und unerwünschte Inselbildung im «Bildungsraum Schweiz». Die Verärgerung im «Haus der Kantone» (und nicht nur dort) wäre verständlich und berechtigt. Nur: Ein solcher unfreundlicher kantonaler Akt ist nicht schon per se ein Bundesrechtsverstoss.*