

Volksinitiative «Bildungsreformen vor das Volk»

Entwurf Kantonsratsbeschluss

Zusammenfassung

Die Volksinitiative «Bildungsreformen vor das Volk» verlangt, dass die Stimmberechtigten über wichtige Lehrplanänderungen entscheiden können. Über Fächer und Wochenstundentafeln soll künftig nicht mehr der Regierungsrat entscheiden, sondern der Kantonsrat und nach Bedarf die Stimmberechtigten. Nach eingehender Prüfung der Initiative kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass diese teilweise ungültig ist. Er beantragt dem Kantonsrat zudem, den gültigen Teil der Initiative abzulehnen.

Am 24. Juni 2016 wurde die Volksinitiative «Bildungsreformen vor das Volk» eingereicht. Das Initiativkomitee möchte den Stimmberechtigten bei Lehrplanänderungen, interkantonalen Vereinbarungen, Fächern und Wochenstundentafeln mehr Mitspracherechte einräumen. Daher verlangt es eine Änderung des Gesetzes über die Volksschulbildung.

Die Volksinitiative ist teilweise ungültig, weil sie gegen übergeordnetes Recht verstösst, wenn sie vom Regierungsrat beschlossene Lehrplanänderungen direkt dem obligatorischen Referendum unterstellen will. Die Kantonsverfassung sieht die Volksabstimmung nur gegen Beschlüsse des Kantonsrates vor, sofern sie selbst oder ein Gesetz dies so regelt.

In einem zweiten Teil verlangt die Initiative, dass interkantonale Vereinbarungen, Fächer und Wochenstundentafeln, Struktur- und Modelländerungen im Schulsystem vom Kantonsrat zu genehmigen sind und dem fakultativen Referendum unterliegen müssen. Für die Genehmigung von interkantonalen Verträgen ist der Kantonsrat bereits heute zuständig, soweit nicht der Regierungsrat allein für den Abschluss zuständig ist. Für die Änderung dieser verfassungsmässigen Kompetenzenordnung wäre eine Verfassungsinitiative nötig. Der vorliegende Initiativtext widerspricht auch in diesem Punkt der Kantonsverfassung und soll deshalb auch diesbezüglich als ungültig erklärt werden.

Die Genehmigung der Fächer, der Wochenstundentafeln und der Struktur- und Modelländerungen im Schulsystem durch den Kantonsrat wäre mit übergeordnetem Recht zwar vereinbar. Zur Hälfte sind die Forderungen jedoch bereits erfüllt. Die Strukturen und Modelle sind im Volksschulbildungsgesetz geregelt, weshalb diese Bestimmungen bereits heute dem ordentlichen Gesetzgebungsprozess und damit dem fakultativen Referendum unterliegen. Für Änderungen der Wochenstundentafeln ist der Regierungsrat zuständig. Grössere Änderungen bei den Fächern und den Wochenstundentafeln mussten in den letzten Jahren in der Regel aufgrund von Strukturanpassungen vorgenommen werden. Diesen ging jeweils ein längerer politischer Prozess auf kantonaler Ebene (Einführung Niveaus an der Sekundarschule, Einführung Basisstufe) oder interkantonomer Ebene (Einführung Lehrplan 21) voraus. Zudem wird die Wochenstundentafel jeweils in eine breite Vernehmlassung bei den politischen Parteien, Verbänden und Schulbehörden gegeben. Eine abschlies-

sende Genehmigung der Wochenstundentafel durch den Kantonsrat mit der Möglichkeit des fakultativen Referendums erachtet der Regierungsrat daher als unnötige Doppelspurigkeit.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Initiative teilweise als ungültig zu erklären und sie abzulehnen, soweit sie gültig ist.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Volksinitiative «Bildungsreformen vor das Volk».

1 Die Volksinitiative

1.1 Wortlaut und Begründung

Am 24. Juni 2016 wurde von einem überparteilichen Komitee die Gesetzesinitiative «Bildungsreformen vor das Volk» eingereicht. Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (Kantonsverfassung, KV; SRL Nr. 1) stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehren auf Änderung des Gesetzes über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 (Volksschulbildungsgesetz, VBG; SRL Nr. 400a) in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs:

«§ 37a Stimmberechtigte des Kantons Luzern (neu)

¹ In grundlegenden Schulfragen entscheidet das Luzerner Volk. Grundlegende Lehrplanänderungen, die alle Unterrichtsstufen betreffen, unterliegen vor der Einführung dem obligatorischen Referendum.

² Seit 2014 eingeführte Lehrplanänderungen gemäss § 37a Absatz 1 sind den Stimmberechtigten des Kantons Luzern zur Abstimmung zu unterbreiten.

§ 37b Kantonsrat (neu)

¹ Interkantonale Vereinbarungen müssen vom Kantonsrat genehmigt werden und unterliegen dem fakultativen Referendum.

² Die Fächer und die Wochenstundentafeln der verschiedenen Unterrichtsstufen müssen vom Kantonsrat genehmigt werden und unterliegen dem fakultativen Referendum.

³ Struktur- oder Modelländerungen im Schulsystem müssen vom Kantonsrat genehmigt werden und unterliegen dem fakultativen Referendum.

§ 37 Regierungsrat Abs. 1c streichen»

Die Initiantinnen und Initianten wollen aus den folgenden Gründen, dass die in ihrem Gesetzesentwurf erwähnten Änderungen dem Volk unterbreitet werden. Sie argumentieren:

- Eine Reform jage die andere. Namhafte Pädagogen, Kinderärzte und Erziehungswissenschaftler warnten vor übereiligen und pädagogisch nicht fundierten Reformen. Daher plädieren die Initiantinnen und Initianten für die Aufrechterhaltung

von schulisch bewährten Strukturen. Änderungen sollten sich auf wenige, pädagogisch sinnvolle Anpassungen beschränken.

- Mit dem Diktat von oben müsse Schluss sein. Über grundlegende strukturelle Änderungen der Volksschule solle auch in Zukunft in jedem Fall das Volk mitbestimmen können. Zudem müssten alle interkantonalen Vereinbarungen, wie zum Beispiel die Lehrpläne, neu durch den Kantonsrat genehmigt werden.
- Die Stimmbürger hätten ein Recht auf Mitsprache. In den letzten Jahren habe es Schulreformen gegeben, ohne dass in jedem Fall Eltern, Lehrpersonen oder der Kantonsrat hätten Einfluss nehmen können. Der Regierungsrat mit seiner Dienststelle Volksschulbildung habe mehrfach über die Stimmbürger hinweg entschieden. Es hätten selten demokratische Prozesse stattgefunden. Künftig müssten die Stimmbürger zwingend über grundlegende Änderungen der Volksschule befinden können.

Zudem erwähnen die Initiantinnen und Initianten, dass das Schweizervolk 2006 bei einer Stimmbeteiligung von 27,8 Prozent mit 85,6 Prozent Ja-Stimmen-Anteil dem Artikel 62 der Bundesverfassung (Bildungsartikel) zugestimmt hat. Sie zitieren Absatz 1 dieser Bestimmung, wonach die Kantone für das Schulwesen zuständig sind. Weiter weisen sie darauf hin, Artikel 62 Absatz 4 verlange die «Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen». Somit sei klar, dass die Umsetzung bei den Kantonen liege. Abschliessend weisen sie darauf hin, dass die Stimmberechtigten die Gelegenheit erhalten müssten, sich zur Luzerner Bildungspolitik zu äussern.

1.2 Zustandekommen und Behandlung

Das Initiativkomitee reichte innert der gesetzlichen Sammlungsfrist 4563 gültige Unterschriften ein. Am 5. Juli 2016 erklärte unser Rat gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (Stimmrechtsgesetz, StRG; SRL Nr. 10) die Initiative als zustande gekommen (Luzerner Kantonsblatt Nr. 27 vom 9. Juli 2016, S. 2020). Die formulierte Gesetzesinitiative ist wie folgt zu behandeln:

Gemäss § 82b des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Kantonsrates vom 28. Juni 1976 (Kantonsratsgesetz, KRG; SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten. Der Gegenentwurf enthält eine von der Initiative abweichende Regelung der gleichen Materie. Er ist als Verfassungsänderung oder als Gesetz zu verabschieden, kann jedoch eine andere Rechtsform aufweisen, als es die Initiative verlangt (§ 82g KRG).

Der Kantonsrat nimmt zu einer Gesetzesinitiative mit Kantonsratsbeschluss Stellung (§ 82c Abs. 1 KRG). Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt er sie ganz oder teilweise als ungültig (§ 82c Abs. 1a KRG). Eine Initiative ist namentlich dann rechtswidrig, wenn das angerufene Gemeinwesen

für den Gegenstand nicht zuständig ist, die Einheit der Form nicht gewahrt ist oder der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst (§ 145 Abs. 2a, d und f StRG). Soweit die Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1b KRG). Die formulierte Initiative kann der Kantonsrat wie eine eigene Vorlage redaktionell bereinigen. Inhaltliche Änderungen sind nicht zulässig (§ 82c Abs. 2 KRG). Lehnt der Kantonsrat die Initiative ab, kann er dem Regierungsrat den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten (§ 82c Abs. 3 KRG). Beschliesst der Kantonsrat einen Gegenentwurf, werden der gültige Teil der Initiative und der Gegenentwurf den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82h Abs. 2 KRG).

2 Stellungnahme zur Initiative

2.1 Gültigkeitskriterien für kantonale Volksinitiativen

Gestützt auf § 49 Absatz 1e der Kantonsverfassung in Verbindung mit § 82c Absatz 1a des Kantonsratsgesetzes hat Ihr Rat die Rechtmässigkeit von Initiativen zu prüfen und über die Gültigkeit von Volksinitiativen zu entscheiden. Diese Bestimmungen gewährleisten, dass nur über rechtmässige Initiativen abgestimmt wird. Darauf haben die Stimmberechtigten Anspruch. Die Entscheide Ihres Rates über die Gültigkeit von Volksinitiativen sind gestützt auf § 58a des Kantonsratsgesetzes und Artikel 88 Absatz 2 des Bundesgerichtsgesetzes (SR 173.110) mittels Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten direkt beim Bundesgericht anfechtbar (Urteil des Bundesgerichts 1C 109/2014 vom 4. März 2015; vgl. auch René Wiederkehr, in: Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010, § 49 N 11).

Gemäss § 145 Absatz 1 des Stimmrechtsgesetzes darf der Kantonsrat eine Initiative nur dann für ungültig erklären, wenn sie entweder rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar ist. Eine Initiative ist nach § 145 Absatz 1f des Stimmrechtsgesetzes namentlich dann rechtswidrig, wenn der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst.

Einer kantonalen Gesetzesinitiative sind das Bundesrecht, das interkantonale Recht und das Verfassungsrecht des Kantons übergeordnet. Ein Widerspruch zu diesen Rechtsordnungen liegt vor, wenn die Initiative dazu führt, dass das höherrangige Recht nicht angewendet oder aufgehoben würde. Dies unabhängig davon, ob die Kollision lediglich einen konkreten Einzelfall oder eine Vielzahl von Konstellationen betrifft (vgl. Ivo Hangartner/Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2117 ff.). Die Frage, ob eine Initiative gegen übergeordnetes Recht verstösst, kann erst nach Auslegung des übergeordneten Rechts einerseits und des Inhalts der Initiative andererseits beantwortet werden. Dabei ist nach den üblichen Auslegungsregeln zu verfahren. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen. Massgebend ist dabei, wie der Initiativtext von den Stimmberechtigten und den späteren Adressaten des betroffenen Erlasses vernünftigerweise verstanden werden muss. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens darf allerdings mitberücksichtigt werden.

2.2 Die verlangten Gesetzesänderungen im Einzelnen

Nachfolgend behandeln wir die verlangten Gesetzesänderungen im Einzelnen in der Reihenfolge des Initiativtextes. Zunächst wird, wo nötig, die Gültigkeit der verlangten Gesetzesänderung geprüft. Sofern sie gültig ist, nehmen wir inhaltlich Stellung.

2.2.1 Lehrplanänderungen

Die Initiative verlangt in einem neuen § 37a Absatz 1 des Volksschulbildungsgesetzes, dass grundlegende Lehrplanänderungen, die alle Unterrichtsstufen betreffen, vor der Einführung dem obligatorischen Referendum unterliegen. Absatz 1 ist daher auf seine Übereinstimmung mit den kantonalen Verfassungsbestimmungen zum Referendum zu überprüfen. Das Referendum in kantonalen Angelegenheiten ist in den §§ 23 und 24 der Kantonsverfassung geregelt.

Die Kantonsverfassung trifft hinsichtlich des Referendums eine abschliessende Regelung (vgl. Botschaft B 123 des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung vom 22. November 2005, in: Verhandlungen des Grossen Rates 2006, S. 1743). In § 23 der Kantonsverfassung wird ausdrücklich und abschliessend geregelt, welche Entscheidungen obligatorisch der Volksabstimmung unterbreitet werden müssen: Änderungen der Kantonsverfassung, Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrates über freibestimmbare Ausgaben für Vorhaben im Gesamtbetrag von mehr als 25 Millionen Franken, interkantonale und andere Verträge mit für den Kanton freibestimmbaren Ausgaben von mehr als 25 Millionen Franken, Vorlagen, die dem fakultativen Referendum unterliegen, wenn der Kantonsrat dies beschliesst, Initiativen, die der Kantonsrat ablehnt, Änderungen des Kantonsgebietes, weitere, im Gesetz vorgesehene Beschlüsse des Kantonsrates.

Es besteht in der Kantonsverfassung jedoch kein Vorbehalt in dem Sinn, dass auf Gesetzesstufe für Beschlüsse des Regierungsrates das Referendum vorgesehen beziehungsweise eingeführt werden könnte. Hätte der Verfassungsgeber dies gewollt, hätte dies in der Verfassung ausdrücklich geregelt werden müssen. Die Kantonsverfassung lässt in § 23 Absatz 1g und § 24 Absatz 1e einzig zu, dass weitere Spezialreferenden auf Gesetzesstufe vorgesehen werden können, jedoch nur bei Beschlüssen des Kantonsrates.

Die Initiative verlangt in § 37a Absatz 1 Satz 2 ein obligatorisches Referendum für grundlegende Lehrplanänderungen, die alle Schulstufen betreffen. § 37 Absatz 1b des geltenden Volksschulbildungsgesetzes sieht als zuständige Instanz für den Erlass von Lehrplänen den Regierungsrat vor. Mit der Initiative soll diese Kompetenz nicht geändert werden, jedoch soll der Entscheid des Regierungsrates bei «grundlegenden Lehrplanänderungen, die alle Unterrichtsstufen betreffen» obligatorisch dem Referendum unterliegen. Damit steht die Regelung in Widerspruch zu § 23 der Kantonsverfassung, insbesondere zu dessen Absatz 1g, welcher nur weitere spezialgesetzliche Referenden bei Beschlüssen des Kantonsrates zulässt. Dabei muss es sich mindestens um einen Genehmigungsbeschluss handeln (vgl. Josef Koch, in: Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010, § 23 Rz 8).

Hätten die Initiantinnen und Initianten für «grundlegende Schulfragen» (§ 37a Abs. 1, Satz 1 der Initiative) und grundlegende Lehrplanfragen (§ 37a Abs. 1, Satz 2) direkt die Stimmberechtigten als «Entscheidungsinstanz» beziehungsweise das obligatorische Referendum vorsehen wollen, hätten sie eine Volksinitiative mit entsprechender Ergänzung von § 23 und eventuell § 48 der Kantonsverfassung einreichen müssen. Dies ist den Initiantinnen und Initianten im Rahmen der formellen Vorprüfung der Initiative Ende Juni 2015 auch mitgeteilt worden.

Das obligatorische Referendum gegen Lehrpläne und deren Änderungen wäre nur dann möglich, wenn der Kantonsrat diese erlassen beziehungsweise genehmigen würde. Der Regierungsrat ist jedoch weiterhin abschliessend für den Erlass von Lehrplänen zuständig (s. dazu § 37 Abs. 1b VBG, welcher mit der vorliegenden Initiative nicht geändert werden soll). Die vorliegende Initiative kann zwar redaktionell bereinigt, inhaltlich aber nicht geändert werden (§ 82c Abs. 2 KRG). Damit verstösst § 37a Absatz 1 vollumfänglich gegen übergeordnetes Verfassungsrecht und ist als ungültig zu erklären.

Das Gleiche gilt für den zweiten Absatz des neu vorgeschlagenen § 37a: Die Kompetenz zum Erlass von Lehrplänen lag und liegt beim Regierungsrat. Die Initianten haben es unterlassen, diese Kompetenz im Volksschulbildungsgesetz dem Kantonsrat zuzuweisen, weshalb auch rückwirkend kein Regierungsratsbeschluss dem obligatorischen Referendum unterstellt werden kann. Da sich auch der zweite Absatz von § 37a des Volksschulbildungsgesetzes der Initiative als ungültig erweist, kann auch die sich bei Gültigkeit stellende Frage der Zulässigkeit einer Rückwirkung offen bleiben.

Als Zwischenergebnis halten wir fest, dass die Volksinitiative teilweise ungültig ist, weil sie gegen übergeordnetes Recht verstösst, wenn sie vom Regierungsrat beschlossene Lehrplanänderungen direkt dem obligatorischen Referendum unterstellen will. Die Kantonsverfassung sieht die Volksabstimmung nur gegen Beschlüsse des Kantonsrates vor, sofern die Verfassung selbst oder ein Gesetz dies so regelt.

2.2.2 Interkantonale Vereinbarungen

Die Initiative will im neuen § 37b Absatz 1 alle interkantonalen Vereinbarungen durch den Kantonsrat genehmigen lassen und dem fakultativen Referendum unterstellen. Der Kantonsrat genehmigt gemäss § 48 der Kantonsverfassung heute schon alle interkantonalen Verträge, soweit nicht der Regierungsrat allein für den Abschluss zuständig ist. Gemäss § 59 Absatz 3 der Kantonsverfassung ist der Regierungsrat allein für den Abschluss zuständig, wenn der Vertrag innerhalb seiner Finanz- und Rechtsetzungsbefugnisse liegt oder wenn ihn ein Gesetz oder ein genehmigter Vertrag dazu ermächtigt.

Als Beispiele solcher interkantonomer Vereinbarungen führen die Initiantinnen und Initianten in ihren Erläuterungen zur Initiative Vereinbarungen über Lehrpläne auf. Im Zusammenhang mit dem Lehrplan 21 etwa wäre die «Verwaltungsvereinbarung zur Durchführung des Erarbeitungsprojekts des Lehrplans 21» zu nennen, welche 2010 von allen 21 deutschsprachigen Kantonen unterzeichnet wurde. Da die

finanziellen Verpflichtungen mit dem Erarbeitungsprojekt innerhalb der Finanzbefugnisse unseres Rates lagen, mit dem befristeten Projekt zur Erarbeitung einer Lehrplanvorlage auch kein rechtsetzender Vertrag unterzeichnet wurde, unser Rat zudem für den Erlass von Lehrplänen gemäss Volksschulbildungsgesetz ohnehin zuständig ist und den Auftrag hat, mit anderen Kantonen im Rahmen von regionalen und schweizerischen Konferenzen zusammenzuarbeiten (§ 37 Abs. 1b und i VBG), lag die Kompetenz zum Abschluss dieses interkantonalen Vertrages allein bei uns. Dies möchten die Initiantinnen und Initianten ändern und auch solche interkantonale Verträge oder Vereinbarungen vom Kantonsrat genehmigen lassen.

Die Initiative will damit explizit eine Ausdehnung der Genehmigungskompetenz des Kantonsrates auf alle interkantonalen Verträge und Vereinbarungen (im Volksschulbereich), ungeachtet der in der Verfassung dem Regierungsrat bei Vertragsabschlüssen eingeräumten Kompetenzen (Kompetenzvorbehalt zugunsten des Regierungsrates). Damit zielt die Initiative auf eine Änderung der Kantonsverfassung beziehungsweise widerspricht der klaren und abschliessenden Kompetenzregelung zum Abschluss und zur Genehmigung von interkantonalen Verträgen in der Kantonsverfassung. Da § 48 der Kantonsverfassung die Genehmigungskompetenz Ihres Rates bei interkantonalen Verträgen abschliessend regelt und keine weiteren gesetzlichen Abweichungsmöglichkeiten von dieser Bestimmung vorsieht (ausser weitere gesetzliche Kompetenzdelegationen an den Regierungsrat), widerspricht der vorgeschlagene § 37b Absatz 1 dem übergeordneten Verfassungsrecht. Er ist deshalb ebenfalls als ungültig zu erklären.

Als weiteres Zwischenergebnis halten wir fest: Die Initiative verlangt, dass interkantonale Vereinbarungen, Fächer und Wochenstundentafeln, Struktur- und Modelländerungen im Schulsystem vom Kantonsrat zu genehmigen sind und dem fakultativen Referendum unterliegen müssen. Für die Genehmigung von interkantonalen Verträgen ist der Kantonsrat bereits heute zuständig, soweit nicht der Regierungsrat allein für den Abschluss zuständig ist. Für die Änderung dieser verfassungsmässigen Kompetenzenordnung wäre eine Verfassungsinitiative nötig. Dieser Teil des Initiativtextes widerspricht der Kantonsverfassung ebenfalls und soll deshalb auch als ungültig erklärt werden.

2.2.3 Fächer und Wochenstundentafeln

Der neue § 37b Absatz 2 verlangt, dass die Fächer und die Wochenstundentafeln der verschiedenen Unterrichtsstufen vom Kantonsrat zu genehmigen sind und dem fakultativen Referendum unterliegen. Gemäss § 37 Absatz 1b des geltenden Volksschulbildungsgesetzes erlässt der Regierungsrat die Leitideen und Lehrpläne für die einzelnen Stufen, Unterrichtsbereiche und Fächer mit den obligatorischen und den fakultativen Unterrichtszielen, den Unterrichtsinhalten und -pensen sowie den Ausführungsbestimmungen zur Durchführung des Unterrichts. § 49 Absatz 1f der Kantonsverfassung lässt zu, dass dem Kantonsrat im Gesetz weitere Geschäfte zur Behandlung zugewiesen werden. Wie bereits in Kapitel 2.2.1 erläutert wurde, kann auf Gesetzesstufe das fakultative Referendum gegen Kantonsratsbeschlüsse festge-

schrieben werden. Dies ist bei der vorliegenden Bestimmung der Initiative der Fall, weshalb dieser Absatz des Initiativtextes als gültig zu erklären ist. In den letzten 20 Jahren gab es ungefähr alle fünf Jahre Änderungen an der Wochenstundentafel. Grössere auslösende Faktoren waren zum Beispiel die Einführung von Französisch und später Englisch in der Primarschule, Strukturänderungen wie die Einführung der Niveaus A, B und C in der Sekundarschule, die Einführung der Basisstufe oder die Einführung des Lehrplans 21 auf das Schuljahr 2017/2018. Diesen Änderungen ging jedoch immer ein politischer Prozess voraus, sei es auf kantonaler Ebene im Rahmen einer Gesetzesänderung (Einführung Niveaus A, B und C Sekundarschule, Einführung Basisstufe) oder auf interkantonaler Ebene im Rahmen der Harmonisierung des Schulwesens (Einführung Lehrplan 21). Zudem werden die Wochenstundentafeln jeweils in eine breite Vernehmlassung bei den politischen Parteien, Gemeinden, Verbänden, Schulleitungen und Bildungskommissionen gegeben. Angesichts dieser Ausgangslage erscheint eine Zuständigkeit Ihres Rates und allenfalls der Stimmberechtigten und der damit verbundene zweite Durchgang durch den politischen Prozess unnötig. Die rechtzeitige Umsetzung von Reformen wird damit verunmöglicht. Unser Rat lehnt die verlangte gesetzliche Anpassung daher ab.

Zusammenfassend halten wir fest: Die Genehmigung der Fächer, der Wochenstundentafeln und der Struktur- und Modelländerungen im Schulsystem durch den Kantonsrat wäre mit übergeordnetem Recht zwar vereinbar. Zur Hälfte sind die Forderungen jedoch bereits erfüllt. Die Strukturen und Modelle sind im Volksschulbildungsgesetz geregelt, weshalb diese Bestimmungen bereits heute dem ordentlichen Gesetzgebungsprozess und damit dem fakultativen Referendum unterliegen. Für Änderungen der Wochenstundentafeln ist der Regierungsrat zuständig. Die Fächer werden nicht in einem eigenen Beschluss festgelegt, sondern sind Bestandteil des Beschlusses über die Wochenstundentafel. Zudem wird die Wochenstundentafel jeweils in eine breite Vernehmlassung gegeben. Eine abschliessende Genehmigung der Wochenstundentafel durch den Kantonsrat mit der Möglichkeit des fakultativen Referendums erachtet unser Rat daher als eine unnötige Doppelspurigkeit.

2.2.4 Struktur- und Modelländerungen

Mit dem neuen § 37b Absatz 3 will die Initiative erreichen, dass Struktur- und Modelländerungen im Schulsystem vom Kantonsrat zu genehmigen sind und dem fakultativen Referendum unterliegen. Die Struktur und die Modelle der Volksschule sind bereits heute im Volksschulbildungsgesetz geregelt (§ 6 Absätze 1 und 2). Struktur- und Modelländerungen müssen Ihrem Rat daher bereits heute mittels Gesetzesänderung unterbreitet werden und unterliegen damit dem fakultativen Referendum. Eine zusätzliche Bestimmung im Volksschulbildungsgesetz ist daher unnötig und abzulehnen.

2.2.5 Schulkoordination

Gemäss geltendem § 37 Absatz 1c strukturiert der Regierungsrat das Schulsystem gestützt auf die Ergebnisse der gesamtschweizerischen und der regionalen Schulkoordination. Die Initiative verlangt die Aufhebung dieser Bestimmung. Gemäss Artikel 62 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. In der Volksabstimmung vom 21. Mai 2006 hat sich das Volk mit grosser Mehrheit (85,6 % Ja-Stimmen-Anteil) für eine Harmonisierung im Schulwesen ausgesprochen und dem Bund die Kompetenz eingeräumt, die notwendigen Vorschriften zu erlassen, falls auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zustande kommt (Art. 62 Abs. 4 BV). § 37 Absatz 1c des Volksschulbildungsgesetzes könnte zwar aufgehoben werden. Die Aufhebung hätte jedoch kaum Auswirkungen. Der Kanton Luzern ist gemäss Bundesverfassungsauftrag weiterhin zur Harmonisierung des Schulsystems verpflichtet. Deshalb und auch weil die Initiative nur als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden kann, ist auch diese Bestimmung abzulehnen.

2.3 Fazit

Die Initiative schlägt zwei neue Paragraphen und eine Änderung eines Paragraphen im Volksschulbildungsgesetz vor. Ein Paragraph (§ 37a) erweist sich als ganz, ein zweiter (§ 37b) in Bezug auf den ersten Absatz als ungültig. Von insgesamt sechs vorgeschlagenen Absätzen oder Teilen davon ist die Hälfte ungültig. Es stellt sich nun die Frage, ob nicht die ungültigen Teile der Initiative der eigentliche Wesenskern der Initiative sind und mit deren Ungültigerklärung der ganze Sinn der Initiative wegfällt. In diesem Fall müsste man die ganze Initiative als ungültig erklären. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Initiativen mit teilweise zulässigen Inhalten nur dann für teilweise ungültig zu erklären, wenn die gültigen Teile so wesentlich sind, dass die Substanz der Initiative noch gewahrt wird. Bleibt nur ein untergeordneter Teil gültig, so ist die Initiative ganz als ungültig zu erklären. Wenn vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre, dann gebietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, sie als teilweise gültig zu erklären (BGE 139 I 292 E. 7.2.3 S. 298 f.). Die Frage ist nun also, ob die vorliegende Initiative von den Stimmberechtigten auch unterschrieben worden wäre, wenn sie im Wesentlichen allein aus § 37b Absatz 2 bestanden hätte, welcher verlangt, dass die Fächer und die Wochenstundentafeln der verschiedenen Unterrichtsstufen vom Kantonsrat zu genehmigen sind und dem fakultativen Referendum unterliegen.

Die Initiative verlangt im Titel, dass Bildungsreformen vor das Volk sollen. In den ungültigen §§ 37a und 37b Absatz 1 sind vor allem die Lehrpläne im Fokus (§ 37a Abs. 1 «grundlegende Lehrplanänderungen», Abs. 2 «Lehrplanänderungen», § 37b Abs. 1 unter «interkantonale Vereinbarungen» verstehen die Initiantinnen und Initianten laut ihren Erläuterungen zur Initiative «interkantonale Vereinbarungen wie

zum Beispiel Lehrpläne»). Grundlegende Lehrplanänderungen sollen direkt den Stimmberechtigten vorgelegt werden, interkantonale Vereinbarungen zu Lehrplanänderungen dem Kantonsrat.

In den gültigen Teilen verlangt die Initiative, dass Fächer und Wochenstundentafeln vom Kantonsrat genehmigt werden müssen und dem fakultativen Referendum unterstehen sollen.

Insgesamt verlangt die Initiative, dass einerseits die Stimmberechtigten und andererseits der Kantonsrat bei Bildungsreformen mehr Mitspracherecht haben. Es ist zwar davon auszugehen, dass das Initiativkomitee mit der Initiative den Lehrplan 21 im Fokus hatte. Dennoch ist weder im Titel der Initiative noch in den Erläuterungen ausschliesslich von Lehrplänen die Rede. Den Initiantinnen und Initianten geht es ganz allgemein um mehr politische Mitsprache bei Reformen. Der Entscheid, welche Fächer in welcher Stundendotation pro Unterrichtsstufe an der Volksschule unterrichtet werden sollen, ist zusammen mit dem Lehrplan, der die Lernziele vorgibt, von Bedeutung. So geht auch der Entscheid, ein neues Fach einzuführen, mit der Erarbeitung der entsprechenden Lernziele, somit des Lehrplans, und der Berechnung der notwendigen Wochenlektionen einher. Wenn der Kantonsrat die Wochenstundentafel und damit das neue Fach nicht genehmigen würde, wären jedoch die ganzen Lehrplanarbeiten umsonst. Die Einführung eines neuen Fachs ist jeweils ein aufwendiger Prozess, insbesondere was die Ausbildung der Lehrpersonen betrifft. Unter Berücksichtigung des gesamten Aufwandes, des Entwicklungs- und Umsetzungsprozesses und auch der inhaltlichen Bedeutung sind Änderungen bei den Fächern und bei den Wochenstundentafeln an der Volksschule in aller Regel als Bildungsreformen zu qualifizieren. Mit der Einführung einer obligatorischen Genehmigung des Kantonsrates und der Möglichkeit, gegen entsprechende Beschlüsse des Kantonsrates das fakultative Referendum zu ergreifen, könnten über diese Bildungsreformen, dem Titel der Initiative entsprechend, auch die Stimmberechtigten entscheiden. Aus diesem Grund ist anzunehmen, dass die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative diese auch unterschrieben hätten, wenn die Initiative nur verlangt hätte, den Beschluss des Regierungsrates über die Fächer und die Wochenstundentafel neu vom Kantonsrat genehmigen zu lassen.

Damit erweist sich die Bedeutung des verbleibenden gültigen Teils der Initiative als nicht so untergeordnet, dass die Initiative ihres wesentlichen Gehaltes beraubt würde. Der gültige Teil entspricht sowohl dem Titel als auch der übrigen Stossrichtung der Initiative. Aus diesen Gründen ist die Initiative nicht als ganz ungültig, sondern als teilweise gültig zu erklären.

3 Schlussbemerkungen

Auch in anderen Kantonen sind kantonale Volksinitiativen mit weitgehend den gleichen Anliegen eingereicht worden, so zum Beispiel in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Thurgau und Zürich. Im Kanton Graubünden sodann sind die zwei Volksinitiativen «Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen» und «Mitsprache bei Lehrplänen» zustande gekommen. In den Kantonen

Thurgau und Schaffhausen haben die Stimmberechtigten am 27. November 2016 die entsprechende Initiative abgelehnt (Thurgau mit 75 % Nein-Stimmen, Schaffhausen mit 68,6 %). Im Kanton Aargau wurde die Initiative «Ja zu einer guten Bildung – Nein zum Lehrplan 21» am 13. Februar 2017 mit 69,5 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt. Im Kanton Solothurn hat das Volk am 21. Mai 2017 die Initiative «Ja zu einer guten Volksschule ohne Lehrplan 21» mit 65,5 Prozent der Stimmen abgelehnt. Im Kanton Zürich lehnte die vorberatende Kommission für Bildung und Kultur die kantonale Initiative mit 10 zu 5 Stimmen ab. Im Kanton Schwyz hat der Kantonsrat die Initiative aufgrund kantonaler Bestimmungen mit 68:3 Stimmen für ungültig erklärt. Diesen Beschluss hat das Bundesgericht mit Urteil 1C_665/2015 vom 5. Oktober 2016 bestätigt. Im Kanton Bern hat die Bildungskommission des Grossen Rates die Initiative «Für demokratische Mitsprache – Lehrpläne vors Volk!» Ende Mai 2017 mit einer Gegenstimme zur Ablehnung empfohlen.

Die Formulierungen in den verschiedenen kantonalen Initiativen einerseits und die Verfassungsbestimmungen der Kantone andererseits sind sehr unterschiedlich, weshalb die Entscheide der einzelnen Kantone in Bezug auf die Gültigkeit der Initiative nicht auf den Kanton Luzern übertragen werden können.

4 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, gestützt auf § 82c Absatz 1a des Kantonsratsgesetzes, die Volkinitiative «Bildungsreformen vor das Volk» für teilweise ungültig zu erklären. Soweit die Volksinitiative gültig ist, beantragen wir Ihnen, sie abzulehnen.

Luzern, 13. Juni 2017

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Marcel Schwerzmann
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Kantonsratsbeschluss über die Volksinitiative «Bildungsreformen vor das Volk»

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

gestützt auf § 82c Absatz 1 des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 13. Juni 2017,

beschliesst:

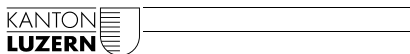
1. § 37a und § 37b Absatz 1 der am 24. Juni 2016 eingereichten Volksinitiative «Bildungsreformen vor das Volk» sind ungültig.
2. Soweit die Volksinitiative «Bildungsreformen vor das Volk» gültig ist, wird sie abgelehnt.
3. Die Volksinitiative unterliegt, soweit sie gültig ist, der Volkabstimmung.
4. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.
5. Der Kantonsratsbeschluss ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
CH-6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch

