

RECHTSDIENST DES REGIERUNGSRATES
BASEL-LANDSCHAFT

Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion
Hr. Urs Wüthrich-Pelloli, Vorsteher

Liestal, 29. Juni 2004 RB

030 04 13

Formulierte Gesetzesinitiative "Keine Schulgebühren" / Abklärung der Rechtsgültigkeit

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Wüthrich-Pelloli
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns gebeten, die Gesetzesinitiative "Keine Schulgebühren" auf ihre Rechtsgültigkeit hin zu überprüfen. Wir können uns dazu wie folgt äussern:

1. Mit dem vorliegenden Volksbegehren, welches in die Form der formulierten Gesetzesinitiative (nach § 28 Absätze 1 und 2 der Kantonsverfassung vom 17. Mai 1984 [= KV]) gekleidet ist, wird zum Einen verlangt, dass für die Anmeldung und die Prüfungen an der Volksschule und an den Schulen der Sekundarstufe II keine Gebühren erhoben werden; zum Anderen sollen die Einwohnergemeinden und der Kanton (in ihrer Eigenschaft als Schulträgerinnen bzw. als Schulträger) pro Schülerin und Schüler finanzielle Beiträge leisten für Veranstaltungen der Volksschulen und der Schulen der Sekundarstufe II. Zu diesem Zweck seien laut der Initiative die §§ 9 und 15 des Bildungsgesetzes vom 6. Juni 2002 (BG) zu ändern.

2. Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) auch auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie) sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen (Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl], Band 83, Seite 1 ff.; René A. Rhinow, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, Seite 144 ff.).



REGIERUNGSGEBÄUDE, RATHAUSSTRASSE 2
POSTFACH, 4410 LIESTAL
TEL 061/925 57 08 FAX 061/925 69 45
JUSTIZ-, POLIZEI- UND MILITÄRDIREKTION

Zuständig zur Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist - was hier als gegeben scheint -, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrates für ungültig (§ 29 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Absätze 2 und 1 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche und nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

3. § 28 Absatz 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehren gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält. Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Absatz 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Absatz 2 GpR, dass, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen. Der Grundsatz der Einheit der Form gebietet, in derselben Initiative die beiden Formen der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfs nicht zu vermischen.

Die vorliegende Initiative wirft bezüglich des Erfordernisses der Einheit der Form keine Probleme auf; das Begehren ist unzweifelhaft als formulierte Gesetzesinitiative ausgestaltet.

4. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR ausdrücklich verankert. Gemäss dieser Vorschrift haben sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Unabhängig von einer ausdrücklichen Verankerung im kantonalen Recht wird der Grundsatz der Einheit der Materie vom Bundesgericht aus dem Anspruch der Stimmberechtigten auf unverfälschte Willenskundgabe abgeleitet (BGE 125 I 227, 230 f.; BGE 113 Ia 46, 52; siehe auch Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV] und § 22 Absatz 2 KV). Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen. Die Einheit der Materie ist indes gewahrt, wenn in einer Abstimmungsvorlage mehrere sachlich zusammenhängende Vorlagen miteinander verknüpft werden (BGE 113 Ia 46, 53).

Die vorliegende Gesetzesinitiative enthält zwei Stossrichtungen. Einerseits wird mit dem Verzicht auf die Erhebung gewisser Gebühren (namentlich für Anmeldungen und Prüfungen) die Erweiterung der unentgeltlichen "Leistungen" bestimmter öffentlicher Schulen des Kantons und der Einwohnergemeinden angestrebt. Andererseits sollen der Kanton und die Einwohnergemeinden

verpflichtet werden, für Veranstaltungen, die von den Volksschulen und von den Schulen der Sekundarstufe II durchgeführt werden, pro Schülerin und Schüler bestimmte finanzielle Beiträge zu leisten, wobei das Nähere in der Verordnung zu regeln sei. Betrachtet man die beiden Anliegen im Lichte des Titels der Gesetzesinitiative ("Keine Schulgebühren"), so ist darauf hinzuweisen, dass streng genommen nur das erste Postulat der Überschrift Nachachtung verschafft. Mit dem zweiten Anliegen wird der Sache nach nicht der Verzicht auf eine (Schul-)Gebühr verlangt; vielmehr sollen die Gemeinwesen bei bestimmten Gelegenheiten zu Gunsten der Schülerinnen und Schüler finanzielle Leistungen erbringen. Insofern besteht zwischen den beiden Ansinnen der Initianten eine gewisse Diskrepanz. Trotz dieses Umstands besteht nach unserem Dafürhalten kein Anlass zur Annahme, mit dem vorliegenden Volksbegehren werde der Grundsatz der Einheit der Materie offensichtlich verletzt. So weisen die Begehren insofern einen engen sachlichen Zusammenhang auf, als sie beide primär darauf abzielen, die Erziehungsberechtigten finanziell zu entlasten. Ob zu diesem Zweck auf die Erhebung von Gebühren verzichtet wird oder ob staatliche Finanzhilfen gewährt werden, ist im Ergebnis einerlei. Wäre das Volksbegehren mit einem anderen Titel versehen worden ("Entlastung der Erziehungsberechtigten" o.ä.), so hätte sich die Frage, ob die Einheit der Materie gewahrt sei, wohl überhaupt nicht gestellt.

Aus diesen Gründen sind wir der Auffassung, dass die fragliche Initiative nicht mit formalen Mängeln behaftet ist.

5. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweise.

a) Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn die damit verfolgten Anliegen tatsächlich nicht durchführbar sind. Unmöglich in diesem Sinne wäre etwa ein Begehren, welches nicht innert des von der Initiative selbst vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden könnte. Vorliegend ist nicht ersichtlich, inwiefern die Gesetzesinitiative nicht durchführbar sein sollte, so dass ihr unter diesem Gesichtspunkt nichts entgegen steht.

b) Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf "offensichtlich rechtswidrige" Initiativen beschränken soll, hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als es das politische Entscheidverfahren offensichtlich mit sich bringt, einen gegen höherrangiges Recht verstossenden Erlass entstehen zu lassen. Das Verfassungsgericht unseres Kantons hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer "augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit" gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichts [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997).

Vorliegend ist nicht erkennbar, inwiefern der Initiativtext gegen höherrangiges Recht, namentlich gegen die Kantonsverfassung vom 17. Mai 1984, verstossen sollte. Soweit mit dem Begehren verlangt wird, dass die Anmeldung für die Volksschule und für die Schulen der Sekundarstufe II

sowie die Prüfungen an diesen Schulen unentgeltlich sein sollen, ist dagegen aus rechtlicher Sicht nichts einzuwenden. Soweit ersichtlich werden in all diesen Fällen schon aufgrund des geltenden Rechts keine Abgaben erhoben, so dass das entsprechende Initiativbegehren keine Neuerung mit sich bringt. Es ist auch nicht unzulässig, eine Bestimmung ins Bildungsgesetz aufzunehmen, wonach der Kanton und die Einwohnergemeinden kraft ihrer Eigenschaft als Schulträger bzw. Schulträgerinnen Beiträge leisten sollen für Veranstaltungen der Volksschule und der Schulen der Sekundarstufe II (vgl. § 15 Buchstabe i der Initiative). Diese Vorschrift steht unseres Erachtens nicht im Widerspruch zu den übrigen Bestimmungen des Bildungsgesetzes betreffend Kostenbeiträge. Insbesondere ist sie mit § 10 Absatz 1 Buchstabe a BG vereinbar, wonach die Erziehungsberechtigten angehalten werden können, für Veranstaltungen der Schule ausserhalb des Unterrichts Beiträge zu leisten. Im Unterschied zu den Veranstaltungen gemäss dem neuen § 15 Buchstabe i BG geht es hier ausschliesslich um solche, die *ausserhalb* des Schulunterrichts stattfinden. Dies bedeutet, dass auch bei Annahme der Initiative durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger (weiterhin) Beiträge nach § 10 Absatz 1 Buchstabe a erhoben werden könnten.

Damit erweist sich, dass der vorliegenden Gesetzesinitiative auch aus materiellrechtlicher Sicht nichts entgegen steht. Wir erachten sie deshalb als rechtsgültig.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben. Für allfällige ergänzende Auskünfte stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

lic. iur. René Bolliger
Sachbearbeiter

Dr. B. Feigenwinter
Leiter

Kopie an Frau RR Dr. S. Pegoraro