



Fall-Nr.: B 2014/216
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 28.04.2015
Entscheiddatum: 28.04.2015

Entscheid Verwaltungsgericht, 28.04.2015

Politische Rechte, Art. 42 und Art. 67 KV. 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. Der Vorschrift steht indessen die von Art. 61a BV den Kantonen vorgeschriebene Pflicht für einen durchlässigen schweizerischen Bildungsraum zu sorgen, und das HarmoS-Konkordat entgegen. Die verbleibenden Teile der Volksinitiative "Für die Volksschule" – nicht abschliessende Aufzählung des Fächerplans, Verschiebung der Kompetenz zur Genehmigung des Lehrplanes von der Regierung auf den Kantonsrat – bilden für sich allein betrachtet keine tragfähige Grundlage für eine Gesetzesinitiative (Verwaltungsgericht, B 2014/216). Entscheid vom 28. April 2015

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Rufener, Bietenharder;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

A.K.,

B.L.,

Beschwerdeführer,

beide vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Hans-Jacob Heitz, Glärnischstrasse 189,
Postfach 1027, 8708 Männedorf



St.Galler Gerichte

gegen

Regierung des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand

Volksinitiative "Für die Volksschule" (Zulässigkeit des Initiativbegehrens)

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. A.K. reichte am 16. Juni 2014 als für den Verkehr mit den Behörden bezeichneter Vertreter namens des 15 Mitglieder umfassenden Initiativkomitees dem Departement des Innern den Text der Gesetzesinitiative "Für die Volksschule" zum Entscheid durch die Regierung über die Zulässigkeit des Begehrens ein (act. 7-1a/1). Die Initiative sieht die Änderung von Art. 14 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, VSG) mit dem Randtitel "Lehrplan" vor (act. 7-1a/2).

geltende Fassung

Abs. 1

Der Lehrplan bestimmt:

- a) Unterrichtsbereiche nach Inhalt und Lektionenzahl;
- b) Bildungs- und Lernziele;
- c) die wöchentliche Unterrichtszeit.

Abs. 2

Er berücksichtigt die verschiedenartigen Bildungsbedürfnisse.

Abs. 3



Er wird vom Erziehungsrat erlassen und bedarf der Genehmigung der Regierung.

Initiativtext

Abs. 1

Der Lehrplan bestimmt:

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.

Abs. 2

unverändert

Abs. 3

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

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



St.Galler Gerichte

211.41, HarmoS-Konkordat), die für den Unterricht auf der Primarstufe zwei Fremdsprachen und eine sprachregionale Harmonisierung der Lehrpläne vorschreibe (act. 2-3 und 7-2).

B. A.K. und B.L. (Beschwerdeführer), der von den Mitgliedern des Initiativkomitees als Stellvertreter von A.K. bezeichnet worden war, reichten durch den von ihnen bevollmächtigten Rechtsvertreter gegen den am 7. Oktober 2014 versandten Beschluss der Regierung des Kantons St. Gallen (Vorinstanz) mit Eingabe vom 28. Oktober 2014 Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein mit den Anträgen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der angefochtene Beschluss aufzuheben und die formelle und materielle Zulässigkeit der Volksinitiative definitiv festzustellen.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 26. November 2014 durch die Leiterin des Dienstes für Recht und Personal des Bildungsdepartements die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführer. Die Beschwerdeführer äusserten sich dazu am 11. Dezember 2014. Die Vorinstanz antwortete am 19. Dezember 2014.

Auf die Ausführungen der Beschwerdeführer zur Begründung ihrer Anträge und der Vorinstanz im angefochtenen Entscheid und in der Vernehmlassung wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP; vgl. Nachträge zur Kantonsverfassung [Abstimmungsverfahren bei Gesamtrevision der Kantonsverfassung; Initiativrecht], IV. Nachtragsgesetz zum Gesetz über Referendum und Initiative, Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 20. Juni 1995, in: ABl 1995 S. 1799 ff., S. 1810). A.K. und B.L. sind als im Kanton St. Gallen Stimmberechtigte und als Erst- beziehungsweise Zweitunterzeichner der Initiative zur Beschwerdeerhebung befugt (Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; vgl. BGer 1C_127/2013 vom 28. August 2013, in BGE 139 I 292 nicht veröffentlichte E. 2.2). Ob sie als vom Initiativkomitee – das keine eigene Rechtspersönlichkeit hat und nach der



verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht als Personenvereinigung am Verfahren beteiligt werden kann (vgl. ABI 1995 S. 1810; VerwGE vom 22. Mai 2008 in Sachen Initiativkomitee "Unsere Regeln gelten für alle", in GVP 2008 Nr. 4 nicht publizierte E. 1, www.gerichte.sg.ch) – für den Verkehr mit den Behörden bezeichnete Vertreter im Sinn von Art. 35 Abs. 3 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.2, RIG) auch zur Bevollmächtigung eines Rechtsvertreters für die übrigen 13 Mitglieder des Komitees befugt waren und die Beschwerde dementsprechend auch für diese gültig erhoben wurde, kann offen bleiben. Die Beschwerde wurde mit Eingabe vom 28. Oktober 2014 rechtzeitig eingereicht und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist dementsprechend einzutreten.

2. Die Beschwerdeführer bringen zunächst Einwände verfahrensrechtlicher Natur vor. Sie machen geltend, die Vorinstanz habe ihren Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt und sei im Beschwerdeverfahren durch die Leiterin des Dienstes für Recht und Personal des Bildungsdepartements nicht rechtsgültig vertreten worden. Die Vorwürfe erweisen sich als unbegründet.

Gemäss Art. 15 Abs. 2 Satz 1 VRP sind Verfügungen, die erheblich belasten, nur zulässig, wenn die Betroffenen den wesentlichen Sachverhalt kennen und Gelegenheit zur Stellungnahme hatten. Die Bestimmung ist mit Blick auf den in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) verankerten verfassungsrechtlichen Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs auszulegen und anzuwenden. Ein allgemeiner, aus Art. 29 Abs. 1 BV abgeleiteter Anspruch, zur rechtlichen Würdigung des Sachverhalts angehört zu werden, besteht nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht. Ein Recht auf vorgängige Stellungnahme zur rechtlichen Beurteilung und Würdigung von Tatsachen besteht nur dann, wenn die urteilende Behörde ihren Entscheid auf eine Begründung zu stützen gedenkt, die von keiner der Parteien angeführt wurde und mit der darüber hinaus die Parteien nicht rechnen mussten (vgl. BGer 2A.200/2003 vom 18. August 2003 E. 2.3.2 mit Hinweis auf BGE 117 Ib 481 E. 7b, 126 I 19 E. 2c und weitere bundesgerichtliche Rechtsprechung). Es genügt, dass sich die Parteien zu den Grundlagen des Entscheids, insbesondere zum Sachverhalt sowie zu den anwendbaren Rechtsnormen, vorweg äussern und ihre Standpunkte einbringen können (BGE 132 II 485 E. 3.4 mit Hinweis auf BGE 132 II 257



E. 4.2). Das Verfahren zur Prüfung der Zulässigkeit der Volksinitiative "Für die Volksschule" durch die Vorinstanz wurde vom Initiativkomitee in Gang gesetzt. Den Mitgliedern waren dementsprechend der zu beurteilende Sachverhalt, namentlich der Wortlaut des Begehrens, und die rechtlichen Grundlagen, auf die sich der angefochtene Beschluss stützen würde, bekannt. Entsprechend hatten sie auch Gelegenheit, anlässlich der Einreichung des Begehrens ihren Standpunkt zu äussern. Die Vorinstanz war unter diesen Umständen nicht gehalten, dem Initiativkomitee vorgängig ihre Absicht, die Initiative unzulässig zu erklären, und die voraussichtliche Begründung bekannt zu geben.

Gemäss Art. 23 Ingress und lit. c des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1, StVG) vertritt das zuständige Departement die Regierung in Verwaltungsverfahren und in Verfahren der Verwaltungsrechtspflege. Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Ausübung politischer Rechte fallen in den Geschäftsbereich des Departements des Innern (vgl. Art. 22 Ingress und lit. a des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei; sGS 141.3, GeschR; Art. 36 ff. RIG). Gestützt auf Art. 27 StVG hat die Regierung in Art. 2 lit. a Ziffer 1 der Ermächtigungsverordnung (sGS 141.41, ErmV) die Leiterin oder den Leiter des Rechtsdienstes ermächtigt, für das Departement zu handeln, wenn dieses die Regierung in Verwaltungsverfahren und in Verfahren der Verwaltungsrechtspflege vertritt. Die Leiterin des Dienstes für Recht und Personal des Bildungsdepartements war dementsprechend zur Vertretung der Vorinstanz im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht befugt, so dass kein Anlass besteht, die Vernehmlassung vom 26. November 2014 und die Stellungnahme vom 19. Dezember 2014 aus dem Recht zu weisen.

3. Mit dem angefochtenen Beschluss hat die Vorinstanz entsprechend Art. 36 Abs. 2 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 Erwägung 4.1) und – falls die Frage zu bejahen ist – ob sie mit dem übergeordneten Recht vereinbar ist (dazu nachfolgend Erwägung 4.2). Ergibt sich ein Widerspruch zum übergeordneten Recht, sind die Folgen zu prüfen (dazu nachfolgend Erwägung 4.3).

4.1. Mit der Gesetzesinitiative im Sinn von Art. 42 der Verfassung des Kantons St. Gallen (sGS 111.1, KV) können 6'000 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 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, in: 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 Lehrplanes 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 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 Konkordates komme Gesetzesrang zu. Der Umstand, dass das Referendum bei einer erforderlichen Unterschriftenzahl von 4'000 mit mehr als 9'300 Unterschriften zustande kam (vgl. ABI 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. ABI 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 Lehrplanes in Erinnerung rufen, und der Inhalt von Abs. 3, der die Genehmigung des vom Erziehungsrates erlassenen Lehrplanes 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 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 Lehrplanes 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 Lehrplanes. 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, in: ABI 2000 S. 165 ff., S. 291; GVP 2008 Nr. 4). Die Überordnung des Bundesrechts (dazu nachfolgend Erwägung 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 Erwägung 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 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, a.a.O., 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? in: 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, 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, a.a.O., 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 sieht die Harmonisierung der Lehrpläne und die Koordination der Lehrmittel auf sprachregionaler Ebene vor (Abs. 1); 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 steht unter der Verantwortung der deutschsprachigen Kantone (Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz), soweit sie HarmoS beigetreten sind (vgl. Kommentar HarmoS-Konkordat, a.a.O., 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, a.a.O., 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, a.a.O., 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, a.a.O., 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, a.a.O., 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 angeforderten Erlass nur Vorschriften untergeordneter Bedeutung rechtswidrig und die übrigen 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 Lehrplanes 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 Rahmenlehrplanes – 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 Lehrplanes 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. oben Erwägung 4.2.1) als auch gegen das für den Kanton St. Gallen verbindliche HarmoS-Konkordat (vgl. oben Erwägung 4.2.2) verstösst. Da die verbleibenden Teile – soweit sie überhaupt Gegenstand einer Gesetzesinitiative sein können (vgl. oben Erwägung 4.1) - für sich allein keine tragfähige Grundlage für eine Gesetzesinitiative bilden, erweist sich die Initiative insgesamt als unzulässig. Die Beschwerde ist dementsprechend abzuweisen.

6. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 2'000 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Gemäss Art. 3 RIG dürfen für Amtshandlungen aufgrund des Gesetzes über Referendum und Initiative keine Kosten erhoben werden. Die Kostenfreiheit ist darin begründet, dass der Stimmberechtigte, der das Recht des Referendums oder der Initiative ausübt, in einer verfassungsrechtlich vorgesehenen Weise an der Bildung des Staatswillens mitwirkt (vgl. Botschaft des Regierungsrates des Kantons St. Gallen an den Grossen Rat zum Entwurf eines Gesetzes über Referendum und Initiative vom 25. Januar 1966, ABI 1966 S. 157 ff., S. 175). Der klare und eindeutige Wortlaut der Bestimmung beschränkt die Kostenfreiheit indessen auf Amtshandlungen nach dem Gesetz, das den Rechtsschutz nicht selbständig regelt. Demnach besteht kein Anspruch auf kostenlose Beschwerdebehandlung (vgl. dazu BGer 1P.367/2002 vom 24. Juli 2002 E. 5). Die Entscheidgebühr ist deshalb mit dem von den Beschwerdeführern geleistete Kostenvorschuss von CHF 2'000 zu verrechnen. Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und 98bis VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.



2. Die Beschwerdeführer bezahlen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'000 unter Verrechnung mit ihrem Kostenvorschuss in der gleichen Höhe.

3. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Scherrer