

**Beschluss Nr. 567/2015**

Schwyz, 16. Juni 2015 / ju

**Initiative „NEIN zum Lehrplan 21“**

Bericht und Antrag an den Kantonsrat

**1. Ausgangslage**

1.1 Initiative

Am 16. Dezember 2014 hat eine Abordnung des Initiativkomitees «Lehrplan 21 NEIN», Pfäffikon, der Staatskanzlei die Initiative «NEIN zum Lehrplan 21» eingereicht. Die Initiative stützt sich auf die §§ 28 und 29 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100). Sie lautet:

*„Gestützt auf § 28, lit.b der Schwyzerischen Kantonsverfassung (C, Initiative in kantonalen Angelegenheiten) stellen die unterzeichnenden, im Kanton Schwyz stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger folgendes Initiativbegehren:*

**Die Initiative verlangt die ersatzlose Streichung des bestehenden Artikels 9 (Schulversuche) und die Ergänzung von Artikel 27, Abs.1 und 2 im Schwyzerischen Volksschulgesetz (SRSZ 611.210) mit folgendem Text:**

**§ 27 Abs.1 (Ergänzung fett)**

*Unterrichtsbetrieb*

*Der Erziehungsrat erlässt weitere Bestimmungen zum Unterrichtsbetrieb (Lehrplan **für die Fächer (hier Aufzählung des traditionellen, bewährten Fächerkanons) mit Jahrgangsziele**n, Lehrmittel, Lektionentafel, Beurteilung, jährliche und wöchentliche Unterrichtszeit, Ferien, Dispenswesen, usw.).*

**§ 27 Abs.2 (neu)**

***In grundlegenden Schulfragen entscheidet das Volk.***

***Interkantonale Vereinbarungen zu den Lehrplänen müssen vom Kantonsrat genehmigt werden und unterliegen dem fakultativen Referendum.***

***Lehrplanänderungen von grundlegender struktureller Bedeutung unterliegen dem obligatorischen Referendum.“***

## 1.2 Zustandekommen

Mit Beschluss Nr. 47 vom 20. Januar 2015 hat der Regierungsrat festgestellt, dass die Initiative „NEIN zum Lehrplan 21“ mit mehr als gemäss § 28 KV vorgegebenen 2000 bescheinigten Unterschriften formell zustande gekommen ist (Abl 2015 226).

## 2. Inhalt und Ziel der Initiative

### 2.1 Mitentscheidung in wichtigen Schulfragen

Die Initiative will erreichen, dass das Volk über grundlegende Schulfragen entscheiden kann (neuer § 27 Abs. 2 VSG). Daneben sollen Lehrplanänderungen von grundlegender struktureller Bedeutung obligatorisch dem Volk unterbreitet und interkantonale Vereinbarungen zu den Lehrplänen vom Kantonsrat genehmigt und dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Die Begründung des Initiativkomitees auf dem Unterschriftenbogen äussert sich erklärend zum Initiativtext. Gemäss Begleittext zur Initiative soll erreicht werden, dass Änderungen des Schulsystems nicht unter Ausschluss der Betroffenen erfolgen bzw. dass das Volk über grundlegende strukturelle Änderungen der Volksschule abstimmen und der Kantonsrat über interkantonale Vereinbarungen zu den Lehrplänen entscheiden kann. Ziel der Initiative ist: mehr Kompetenzen des Volkes und des Kantonsrats in wichtigen Schulfragen. Ziel ist es, dass der Souverän sich nicht nur im Rahmen des Kantonsratsentscheides (je nach Abstimmungsergebnis im Rat gibt es ein obligatorisches oder fakultatives Referendum) zum Gesetzeserlass und damit zu grundlegenden Schulfragen äussern, sondern generell darüber bestimmen kann. Um dies zu erreichen, sollen auf Gesetzesstufe, im Volksschulgesetz, ein obligatorisches und ein fakultatives Referendum eingeführt werden.

### 2.2 Lehrplan-Fächer an Stelle Lehrplan-Kompetenzen

Die Initiative hält an der Kompetenz des Erziehungsrates zum Erlass des Lehrplans fest. Sie verlangt aber, dass die traditionell bewährten Lehrplan-Fächer explizit im Gesetz aufgeführt werden, was bisher nicht der Fall war (vgl. § 27 Abs. 1 VSG). Trotz der Beibehaltung der Kompetenz des Erziehungsrates sollen gemäss dem neuen § 27 Abs. 2 VSG Lehrplanänderungen von grundlegender struktureller Bedeutung obligatorisch dem Volk unterbreitet werden. Das heisst: Entscheide des Erziehungsrates zum Lehrplan sollen dem obligatorischen Referendum unterliegen, unbezogen davon, dass von Verfassungs wegen nur Beschlüsse des Kantonsrates dem Referendum unterstellt werden können.

## 3. Kantonales Initiativrecht

### 3.1 Initiativformen

#### 3.1.1 Verfassungs- oder Gesetzesinitiative

Nach schwyzerischem Verfassungsrecht können sich Initiativen auf Regelungen der Verfassungs- oder Gesetzesstufe, aber auch auf Konkordate beziehen. Mit einer Initiative kann also der Erlass, die Änderung oder Aufhebung einer Verfassungs- oder Gesetzesbestimmung oder eines Konkordates verlangt werden (§ 28 KV). Man spricht deshalb in der Praxis allgemein von Verfassungs- oder Gesetzesinitiativen. Diese Unterscheidung bezieht sich auf die Rechtsetzungsebene.

### 3.1.2 Allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf

Nach § 29 Abs. 1 KV kann eine Initiative (Verfassungs- oder Gesetzesinitiative) entweder als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden. Weder die Kantonsverfassung noch das Wahl- und Abstimmungsgesetz vom 15. Oktober 1970 (WAG, SRSZ 120.100) umschreiben die beiden Formen näher. Die Unterscheidung in allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf bezieht sich auf die Form. Die Initiative muss entweder ausformuliert sein, das heisst einen oder mehrere Rechtssätze unmittelbar ändern, ergänzen oder aufheben. Bei der Annahme einer solchen ausformulierten Initiative muss der Initiativtext ohne Änderung in die Kantonsverfassung oder das entsprechende Gesetz übernommen werden können.

Eine allgemeine Anregung hingegen kann so formuliert sein, dass sie den Kantonsrat als Gesetzgeber beauftragt, einen Verfassungs- oder Gesetzestext auszuarbeiten. Die allgemeine Anregung ist der Auftrag an den Kantonsrat, konkrete Rechtsnormen auszuformulieren. Die Initiative in der Form der allgemeinen Anregung enthält in der Regel generelle Vorstellungen und Ziele, die bei Annahme der Initiative in einen konkreten Erlass umzusetzen sind.

Eine Initiative hat sich an eine dieser beiden Formen zu halten. Die herrschende Lehre stellt bei der Abgrenzung zwischen formulierter Initiative und allgemeiner Anregung auf den rein formal zu verstehenden „rechtsetzungstechnischen Perfektionsgrad“ des Normtextes ab. Der erforderliche Grad an redaktioneller „Perfektion“ für einen ausgearbeiteten Entwurf ist erreicht, wenn die Initiative ohne Ergänzungen und Korrekturen durch das Parlament am Initiativtext selbst oder am Wortlaut des Erlasses, der von der Initiative betroffen ist, in die Rechtsordnung eingefügt und in Kraft gesetzt werden kann. Ist dies nicht der Fall, liegt eine allgemeine Anregung vor (Bernhard Ehrenzeller/Roger Nobs, St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. A., Zürich/St. Gallen 2014, zu Art. 139 BV, Rz. 29). Eine Vermischung von allgemeiner Anregung und ausgearbeitetem Entwurf in der gleichen Initiative ist wegen des unterschiedlichen Verfahrens abzulehnen (Peter Gander, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, in: Zbl 91/1990 S. 383; Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, Bern 2004, Ziff. 676). Wird eine Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes vom Kantonsrat oder vom Volk angenommen (§ 31 KV), so wird der Initiativtext unmittelbar zum Gesetzestext. Wird hingegen eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung angenommen, so ist danach die konkrete Ausarbeitung gesetzlicher Bestimmungen durch den Kantonsrat erforderlich.

### 3.2 Gültigkeit und deren Prüfung

Initiativen in kantonalen Angelegenheiten sind nach § 30 Abs. 3 KV gültig, wenn sie die Einheit der Form und der Materie wahren, nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen und auch nicht offensichtlich undurchführbar sind.

Der Kantonsrat ist zuständig, die Gültigkeit einer Initiative zu prüfen (§ 30 Abs. 2 KV). Er hat eine Initiative als gültig oder als ungültig zu erklären. Er kann sie auch nur als teilweise ungültig erklären, sofern der als gültig erklärte Teil für sich allein vollziehbar ist und nicht von untergeordneter Bedeutung ist (BGE 125 I 44; Bericht und Vorlage der Verfassungskommission an den Kantonsrat vom 17. Dezember 2009, S. 60). Der Entscheid über die Gültigkeit erfolgt mittels Kantonsratsbeschluss (vgl. Ziff. 6). Dieser Beschluss kann nach der Publikation im Amtsblatt innert 30 Tagen direkt beim Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden (Art. 82 Bst. c i.V.m. Art. 88 Abs. 1 Bst. a des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, SR 173.110).

## 4. Beurteilung der Initiative

### 4.1 Rechtsetzungsebene

Die Initiative ist eindeutig als Gesetzesinitiative eingereicht worden (§ 28 Bst. c KV), wird doch mit ihr die Änderung und teilweise Aufhebung eines Gesetzes, nämlich des Volksschulgesetzes, verlangt.

### 4.2 Widerspruch zum übergeordnetem Recht

Eine Gesetzesinitiative darf übergeordnetem Recht nicht widersprechen (§ 30 Abs. 3 Bst. b KV). Einer kantonalen Gesetzesinitiative sind das Bundesrecht (einschliesslich dem Völkerrecht), 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 dem Inhalt 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.

#### 4.2.1 Widerspruch zur Regelung des Referendumsrechts in der Kantonsverfassung

Die Initiative ist insbesondere auf ihre Übereinstimmung mit den kantonalen Verfassungsbestimmungen zum Referendum zu prüfen. Das Referendum in kantonalen Angelegenheiten ist in den §§ 34 und 35 KV geregelt. Diese Bestimmungen regeln abschliessend, welche Vorlagen obligatorisch oder fakultativ dem Volk zu unterbreiten sind. Dabei unterstehen von Verfassungs wegen nur positive Beschlüsse des Kantonsrates einem Referendum. Beschlüsse anderer Organe wie des Regierungsrates oder des Erziehungsrates können von Verfassungs wegen nicht dem Referendum unterstellt werden. Die Kantonsverfassung trifft hinsichtlich des Referendums eine abschliessende Regelung. So besteht in der Kantonsverfassung kein Vorbehalt in dem Sinne, dass auf Gesetzesstufe für bestimmte Geschäfte das Referendum vorgesehen bzw. eingeführt werden kann. Hätte der Verfassungsgeber dies gewollt, hätte das in der Verfassung ausdrücklich geregelt werden müssen, wie dies auch andere Kantonsverfassungen vorsehen (z.B. §§ 23, 24 Kantonsverfassung Luzern; § 63 Kantonsverfassung Aargau). Spezialreferenden auf Gesetzesstufe sind nach der geltenden Kantonsverfassung nicht zulässig, da das Referendumsrecht abschliessend in der Kantonsverfassung geregelt wird.

Die unter der alten Kantonsverfassung bestehenden Sonderreferenden auf Gesetzesstufe, einerseits für Strassenbauten und andererseits bei der Förderung des öffentlichen Verkehrs, wurden im Zuge der Änderung von Erlassen im Zusammenhang mit der neuen Kantonsverfassung denn auch aufgehoben (RRB Nr. 149 vom 19. Februar 2013). Es wurde damals deutlich darauf hingewiesen, dass diese Vereinheitlichung der Klarheit bei der Ausübung der politischen Rechte dient. Auch im Bericht zum neuen Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt und in der Stellungnahme zu den Ergebnissen der Kommissionsberatungen (RRB Nr. 532 vom 18. Juni 2013 und 844 vom 17. September 2013, KR-Protokoll vom 20. November 2013 S. 543 f.) hatte der Regierungsrat festgehalten, dass die neue Kantonsverfassung den Gegenstand des Referendums in den §§ 34 und 35 KV abschliessend regle. Deshalb könne nicht auf der Gesetzesstufe das Referendum gegen Steuerfuss und Voranschlag eingeführt werden. Der Kantonsrat lehnte entsprechende Änderungsanträge auch ab (KR-Protokoll vom 20. November 2013). Die am 8. März 2015 abge-

lehnte Initiative „Steuerfuss vor das Volk“ hingegen verlangte im Sinne einer allgemeinen Anregung eine Änderung der Kantonsverfassung, wonach der Beschluss über den Steuerfuss neu dem fakultativen Referendum unterliegen soll. Da es sich um eine Verfassungsinitiative handelte, die das (Steuerfuss-)Referendum auf Verfassungs- und nicht auf Gesetzesstufe verankern wollte, widersprach dieses Begehren nicht übergeordnetem Recht.

Soweit die Initiative mit der Einführung eines ‚Sonderreferendums‘ im Volksschulgesetz ein Referendum auf Gesetzesstufe einführen will, widerspricht sie dem übergeordneten Recht, d.h. der Kantonsverfassung, weil das Referendumsrecht ausschliesslich und abschliessend in der Kantonsverfassung geregelt wird. Insofern ist jener Teil der Initiative, der den neuen § 27 Abs. 2 VSG mit den verschiedenen Referenden betrifft, als ungültig zu erklären.

#### 4.2.2 Widerspruch zum obligatorischen und fakultativen Referendum

Selbst wenn ein Referendum auf Gesetzesstufe im Sinne einer Wiederholung der verfassungsrechtlich geregelten Volksrechte als zulässig betrachtet würde, ist die mit der Initiative gewählte Referendumsregelung nicht möglich, da sie der Kantonsverfassung widerspricht. Dies aus folgenden Gründen:

Die Initiative verlangt in § 27 Abs. 2 Satz 1 und 3 VSG immer ein obligatorisches Referendum bei „grundlegenden Schulfragen“ und bei „Lehrplanänderungen von grundlegender struktureller Bedeutung“. Diese Regelung steht in Widerspruch zu § 34 Abs. 1 KV. Dort wird ausdrücklich und abschliessend geregelt, welche Entscheidungen obligatorisch der Volksabstimmung unterbreitet werden müssen (Revisionen der Kantonsverfassung und von Konkordaten mit Verfassungsrang; Initiativen, die der Kantonsrat ablehnt oder denen ein Gegenvorschlag gegenübergestellt wird; Änderungen des Kantonsgebietes). Die von der Initiative in § 27 Abs. 2 Satz 1 und 3 VSG neu vorgesehenen Referendumsgegenstände sind in § 34 Abs. 1 KV nicht aufgeführt und können nicht zusätzlich auf Gesetzesstufe dem Referendum unterstellt werden. Es ist anzunehmen, dass „grundlegende Schulfragen“ und „Lehrplanänderungen von grundlegender struktureller Bedeutung“ (wenn Lehrplanfragen überhaupt auf Gesetzesstufe zu regeln wären) jeweils durch den Kantonsrat in Gesetzesform zu beschliessen wären. Bei Gesetzeserlassen gilt nach Kantonsverfassung entweder das obligatorische oder das fakultative Referendum, je nachdem, ob der Kantonsrat in der Schlussabstimmung dem Gesetzeserlass mit weniger als oder drei Viertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitgliedern zustimmt (§ 34 Abs. 2 KV). Wenn nun die Initiative in § 27 Abs. 2 Satz 1 und 3 VSG ausdrücklich und ausschliesslich das obligatorische Referendum verlangt, widerspricht dies der differenzierten Regelung von § 34 Abs. 2 und § 35 KV. Folglich besteht ein Widerspruch zum übergeordneten Recht.

Im Weiteren sieht § 27 Abs. 2 Satz 2 der Initiative für „Interkantonale Vereinbarungen zu den Lehrplänen“ generell das fakultative Referendum vor. Dies widerspricht der Regelung von § 34 Abs. 2 KV, wonach gleich wie bei Gesetzen das Quorum in der Schlussabstimmung darüber entscheidet, ob eine interkantonale Vereinbarung dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht. Diese in der Verfassung verankerte Regelung (obligatorisches oder fakultatives Referendum) kann nicht im Volksschulgesetz durch ein generell fakultatives Referendum abgeändert werden. Die in der Initiative vorgesehene Regelung würde demnach – selbst bei der Zulässigkeit der Regelung auf Gesetzesstufe – dem übergeordneten kantonalen Verfassungsrecht widersprechen. Damit ist die Initiative auch in diesem Punkt verfassungswidrig.

#### 4.3 Verletzung der Einheit der Form

Wahrt eine Initiative die Einheit der Form – entweder allgemeine Anregung oder ausgearbeiteter Entwurf – nicht, ist sie ungültig (§ 30 Abs. 3 Bst. a KV). Abzustellen ist dabei in erster Linie auf den Initiativtext und erst danach auf den Willen der Initianten, der sich aus einer allfälligen Begründung ergeben kann. Die Initianten bezeichnen die Form ihres Begehrens nicht explizit. Auch sonst sind keine Anhaltspunkte feststellbar, die auf einen besonderen Willen hinsichtlich der Form schliessen lassen. Es ist demnach ausschliesslich auf das rechtsetzungstechnische Kriteri-

um abzustellen. Das Begehren verlangt die ersatzlose Streichung des bestehenden Artikels 9 (Schulversuche) und die Ergänzung von Artikel 27 Abs. 1 und 2 VSG.

Es kann festgestellt werden, dass in der schwyzerischen Gesetzgebung die Bestimmungen als Paragraphen (§) und nicht als Artikel bezeichnet werden. Diese falsche Bezeichnung im Einleitungstext der Initiative hat jedoch keinen Einfluss auf die Gültigkeit, da im entscheidenden Text Paragraphen verwendet werden.

Die Streichung einer bestehenden Bestimmung ist zulässig und als ausgearbeiteter Entwurf zu betrachten, denn bei Annahme der Initiative wird die genannte Bestimmung ohne weiteres gestrichen. Die Ergänzung von § 27 VSG ist grundsätzlich ausformuliert, mit Ausnahme des Fächerkanons, der in § 27 Abs. 1 VSG noch ergänzt werden müsste (vgl. Initiativtext: „hier Aufzählung des traditionellen, bewährten Fächerkanons“). Der § 27 Abs.1 VSG ist gesetzestechnisch unvollständig und kann nicht konkret mit dieser Formulierung in die Rechtsordnung, d.h. in das bestehende Volksschulgesetz, eingefügt werden, zumal noch fraglich ist, welches der traditionelle, bewährte Fächerkanon ist. Die notwendige redaktionelle und gesetzestechnische Klarheit für einen ausgearbeiteten Entwurf ist mit diesem Initiativtext nicht erreicht. Kann § 27 Abs. 1 VSG in der Form des vorgeschlagenen Initiativtextes nicht als ausgearbeiteter Entwurf betrachtet werden, könnte er allenfalls als allgemeine Anregung aufgefasst werden, so dass nach Annahme der Initiative der Kantonsrat in einer Teilrevision des Volksschulgesetzes *den traditionellen, bewährten Fächerkanon* konkret aufzählen müsste. Diese Teilrevision würde je nach Ergebnis der Schlussabstimmung im Kantonsrat, allenfalls wieder der Volksabstimmung unterstehen.

Zu prüfen bleibt, ob die Einheit der Form dadurch ‚geheilt‘ werden könnte, dass die ganze Initiative als allgemeine Anregung gültig zu erklären wäre. Unter der Gültigkeit der alten Kantonsverfassung bestand eine Praxis, dass der Kantonsrat eine als ausgearbeiteten Entwurf eingereichte Initiative auf Partialrevision der Verfassung als allgemeine Anregung gültig erklärt hat, obwohl die Initiative auf Partialrevision nur als allgemeine Anregung zulässig war (Landschaftsschutzinitiative: BGE 112 Ia 208 ff; Bürokratieinitiative: RRB Nr.1329 vom 26. September 2006). Diese Praxis ist unter der neuen Kantonsverfassung nicht mehr relevant, weil § 29 Abs. 1 KV klar vorsieht, dass eine Initiative als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden kann. Zudem ist bei der Initiative „NEIN zum Lehrplan 21“ die Ausgangslage eine andere: es stellt sich nicht die Frage einer Konversion der Form, sondern ob die Vermischung von ausgearbeitetem Entwurf und allgemeiner Anregung in der gleichen Initiative zulässig ist. Dies ist – wie bereits ausgeführt – nicht der Fall, verstösst doch die Vermischung gegen die Einheit der Form, was in § 30 Abs. 3 Bst. a KV klar als Ungültigkeitsgrund aufgeführt ist. Diese klare Forderung an die Einheit der Form lässt sich auch dadurch begründen, dass die neue Kantonsverfassung sowohl für die Verfassungs- als auch die Gesetzesinitiative entweder die allgemeine Anregung oder den ausgearbeiteten Entwurf vorsieht. Hinsichtlich der Einheit der Form sieht die Verfassung nur eine Abweichung vor: wenn einer allgemeinen Anregung nicht entnommen werden kann, in welcher Rechtssetzungsform sie umzusetzen ist, hat darüber der Kantonsrat zu entscheiden (§ 29 Abs. 3 KV).

Zusammenfassend ist hinsichtlich der Einheit der Form festzuhalten, dass die Initiative in unzulässiger Weise ausgearbeitete Bestimmungen (§§ 9 und 27 Abs. 2 VSG) mit einer allgemeinen Anregung (§ 27 Abs. 1 VSG) vermischt und damit die Einheit der Form nach § 30 Abs. 3 Bst. a KV nicht wahrt. Deshalb ist die Initiative als Ganzes ungültig zu erklären, zumal mit einer Teilgültigkeit das Ziel der Initianten, Lehrplan 21 vors Volk, ohnehin nicht erreicht werden kann.

#### 4.4 Einheit der Materie

Wahrt eine Initiative die Einheit der Materie nicht, ist sie ungültig (§ 30 Abs. 3 Bst. a KV). Das Gebot der Einheit der Materie ist eine Konkretisierung des Anspruchs der Stimmberechtigten auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe. Zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative muss ein sachlicher Zusammenhang bestehen. Wesentlich ist, dass die Aspekte einer Vorlage durch einen engen inneren Zusammenhang miteinander verbunden sind und dasselbe Ziel verfolgen (Hangartner/Kley, a.a.O., Rz. 2480 ff.).

Ziel der Initiative ist, dass die Volksschule von Schulversuchen und Reformen verschont bleibt und dass grundlegende Schulfragen bzw. Lehrplanänderungen vom Volk entschieden werden können. Das Initiativbegehren verknüpft mehrere Aspekte, diese können insgesamt aber einer einheitlichen Thematik zugerechnet werden. Folglich könnte aufgrund der in dieser Frage generell grosszügig gehandhabten Praxis und gemäss dem Grundsatz „im Zweifel zugunsten der Volksrechte“ die Einheit der Materie als gewahrt betrachtet werden.

#### 4.5 Undurchführbarkeit

Es kann festgestellt werden, dass zwischen dem Inhalt der Initiative und dem Weg zur Verwirklichung des eigentlichen Ziels ein Widerspruch besteht. Zwar wird an der Kompetenz des Erziehungsrates zum Erlass des Lehrplans festgehalten (§ 27 Abs. 1 VSG), aber Lehrplanänderungen von grundlegender struktureller Bedeutung sollen obligatorisch dem Volk unterbreitet werden. Beschlüsse des Erziehungsrates können aber nach geltender Kantonsverfassung nicht dem Volk unterbreitet werden, was gerade das Ziel der Initiative ist (*über unsere Volksschule soll das Volk entscheiden, Lehrplan21 vors Volk*). Inhalt und Ziel der Initiative widersprechen sich somit. Es kann offen gelassen werden, ob dieser Widerspruch so weit geht, dass die Initiative als sachlich undurchführbar und damit als ungültig zu betrachten ist, da die Initiative – wie bereits aufgezeigt – aus anderen Gründen ungültig ist. Immerhin würden sich in der praktischen Umsetzung erhebliche (Interpretations-)Schwierigkeiten und Rechtsverfahren über die Frage ergeben, welches grundlegende Schulfragen oder Lehrplanänderungen von grundlegender struktureller Bedeutung sind.

### 5. Schlussfolgerung

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Initiative aus zwei Gründen ungültig zu erklären ist (§ 30 Abs. 3 Bst. a und b KV). Erstens verstösst die Einführung eines Referendumsrechts auf Gesetzesstufe gegen die Kantonsverfassung, weil diese die Gegenstände und Modalitäten (obligatorisch/fakultativ) des Referendums abschliessend regelt. Zweitens verstösst die Initiative gegen die Einheit der Form, weil sie in unzulässiger Weise einen ausgearbeiteten Entwurf mit einer allgemeinen Anregung verbindet.

### 6. Behandlung im Kantonsrat

Der vorliegende Beschluss hat für den Kanton keine finanziellen Auswirkungen. Die Ausgabenbremse gemäss § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (GO-KR, SRSZ 142.110) kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Abstimmung über die Gültigkeit der Initiative gilt das einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 1 GO-KR. Wird die Initiative als ungültig erklärt, so ist sie erledigt und wird nicht der Volksabstimmung unterbreitet.

#### **Beschluss des Regierungsrates**

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Initiative „NEIN zum Lehrplan 21“ als ungültig zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Komitee Lehrplan 21 NEIN, Postfach 236, 8808 Pfäffikon.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Bildungsdepartement; Amt für Volksschulen und Sport; Rechts- und Beschwerdedienst.

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber