

Vom 6. Juni 2016

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Spezialkommission hat die Vorlage des Regierungsrats vom 19. April 2016 betreffend die kantonale Volksinitiative «Ja zu Lehrpläne vors Volk» (Amtdruckschrift 16-57) an einer Sitzung beraten. Die Vorlage wurde vom zuständigen Regierungsrat Christian Amsler sowie seitens der Verwaltung von Roland Moser, Departementssekretär des Erziehungsdepartements, vorgestellt und vertreten. Das Protokoll wurde von Yvonne Flury geführt.

1. Ausgangslage

Anlass zum vorliegenden Bericht und Antrag der Regierung bildet die kantonale Volksinitiative «Ja zu Lehrpläne vors Volk». Das Volksbegehren ist am 23. Dezember 2015 mit 1202 gültigen Unterschriften eingereicht und am 12. Januar 2016 vom Regierungsrat als zustande gekommen erklärt worden. Die Initiative verlangt, Lehrpläne für die Primar- und Sekundarstufe I müssten künftig breit abgestützt vom Kantonsrat bewilligt und gegebenenfalls der Volksabstimmung unterworfen werden. Die Initianten begründen ihre Haltung mit der enormen Wichtigkeit der Lehrpläne für unsere Kinder. Wichtige Entscheide, wie die Einführung eines neuen Lehrplans, bedürften einer transparenten Diskussion und einer breiten Abstützung. Vor diesem Hintergrund ist die von den Initianten verlangte Änderung des geltenden Schulgesetzes (SchG; SHR 410.100) mit folgendem Wortlaut zu verstehen:

Art. 22

¹ Lehrfächer, Lehrmittel und Stundentafeln werden durch Verordnung des Erziehungsrates bestimmt.

² unverändert

^{2 bis} (neu)

Der Erziehungsrat erstellt die Lehrpläne. Sie sind vom Kantonsrat zu genehmigen und unterstehen, sofern nicht 4/5 der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates zugestimmt haben, dem obligatorischen Referendum.

³ unverändert

Art. 100 (neu) Übergangsbestimmung zu Lehrplänen

Seit 1.1.2015 erlassene Lehrpläne sind innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten von Art. 22 Abs. ^{2 bis} dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen. Bis zur Genehmigung der entsprechenden Lehrpläne gelten die bis zum 31.12.2014 gültigen Lehrpläne.»

2. Detailberatung / Beschlüsse

Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass Eintreten auf die Volksinitiative obligatorisch ist.

Im Verlauf der Sitzung zeichnete sich bald einmal eine Mehrheit ab, die dem Antrag des Regierungsrats zur Ablehnung des Volksbegehrens ohne Gegenvorschlag folgen würde.

Die Befürworter der Initiative betonten, dass die Wichtigkeit und Tragweite von Lehrplänen eine breite Abstützung erfordere. Der Lehrplan 21 sei nicht geeignet, Schulabgänger auf die Berufsausbildung oder auf weiterführende Schulen vorzubereiten; an den Schulen würden zu viele Versuche durchgeführt und die Lehrpersonen wüssten nicht mehr, was sie unterrichten sollten.

Demgegenüber vertraten die Gegner der Initiative die Meinung, dass die vorgesehene Harmonisierung des deutschschweizerischen Schulwesens, die bei einer Annahme der Initiative gefährdet wäre, nicht aufs Spiel gesetzt werden dürfe. Lehrpläne hätten einen komplexen Aufbau und deren Einführung müsse durch ein Fachgremium beschlossen werden.

Der grösste Teil der Diskussion wurde von der Frage beherrscht, ob der von den Initianten vorgeschlagene, neu im Schulgesetz zu verankernde Artikel 100, der eine rückwirkende Inkraftsetzung von seit dem 1. Januar 2015 erlassenen Lehrplänen durch den Kantonsrat vorsieht, rechtlich zulässig sei. Damit verbunden waren zwei Anträge, einer zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags und – für den Fall der Ablehnung dieses Antrags – ein Eventualantrag zur Ungültigerklärung der Übergangsregelung.

Der Erziehungsdirektor verwies auf ein von Seiten des Erziehungsdepartementes bei Prof. em. Dr. iur. Paul Richli in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten, das zwar die Grenzwertigkeit des Initiativtextes bestätigt, jedoch dessen Rechtmässigkeit nicht grundsätzlich anzweifelt. Der Gutachter gelangt zum Schluss, es handle sich bei der Rückweisung wie in Art. 100 verlangt um eine zulässige, unechte Rückwirkung, da seit dem 1. Januar 2015 keine Änderung des Lehrplans erfolgt sei. Anders hätte es sich verhalten, wenn seit dem 1. Januar 2015 Lehrplanänderungen in Kraft getreten wären; dann hätte man möglicherweise von einer rechtlich unzulässigen, echten Rückwirkung sprechen müssen.

Nach eingehender Diskussion über die Rechtmässigkeit von Art. 100 wurde der Antrag zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags mit 6 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt. Der darauf folgende Antrag zur Ungültigerklärung von Art. 100 wurde mit 6 zu 3 Stimmen ebenfalls abgelehnt. Der Antragsteller erwartet indessen mit dem Kommissionsbericht Erläuterungen zur Gültigkeit der Übergangsbestimmung von Artikel 100. Das ausführliche Rechtsgutachten wird deshalb im Einverständnis mit dem Regierungsrat zusammen mit diesem Kommissionsbericht ausgehändigt.

Die folgenden ergänzenden und präzisierenden Informationen zum Status der Beschlüsse des Erziehungsrats zur Einführung des Lehrplans 21 wurden durch den Präsidenten der Spezialkommission Urs Hunziker auf Anfrage von Jürg Tanner am 15. Juni 2016 beim Erziehungsdepartement eingeholt:

Der Erziehungsrat hat an seiner Sitzung vom 6. Mai 2015 die Einführung des Lehrplans 21 auf das Schuljahr 2018/2019 beschlossen und das entsprechende Einführungskonzept genehmigt. Der Lehrplan als solcher sowie die Lektionentafel als Teil des Lehrplans konnten hingegen noch nicht beschlossen werden, obwohl sich der Erziehungsrat im Grundsatz bereits für die vorliegende Fassung des Lehrplans 21 der D-EDK entschieden hat. Der Erziehungsrat wird erst dann abschliessend über die Ausgestaltung des Schaffhauser Lehrplans 21 befinden,

wenn alle Fragen rund um einen allfälligen Lektionenabbau (vgl. EP2014-Massnahme R-026 und Volkinitiative «Kein Abbau – Schule mit Zukunft») geklärt und somit eventuell nötige Anpassungen im Curriculum erfolgt sind.

Insofern ist die Passage «*Im Weiteren soll auch der bereits zur Einführung bestimmte und vom zuständigen **Erziehungsrat am 6. Mai 2015 beschlossene** neue Schaffhauser Lehrplan 21 mittels einer Übergangsbestimmung dem Kantonsrat rückwirkend zur Genehmigung vorgelegt werden.*» (Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat betreffend die kantonale Volksinitiative «Ja zu Lehrplänen vors Volk», Seite 2, 1. Ausgangslage, a. Stossrichtung der Initiative) ungenau und müsste wie folgt präzisiert werden: «*Im Weiteren soll auch der bereits zur Einführung bestimmte und vom zuständigen **Erziehungsrat am 6. Mai 2015 in den Grundzügen bestätigte** neue Schaffhauser Lehrplan 21 mittels einer Übergangsbestimmung dem Kantonsrat rückwirkend zur Genehmigung vorgelegt werden.*»

3. Schlussabstimmung

Mit 6 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung beantragt die Kommission dem Kantonsrat, dem Antrag der Regierung zu folgen und die Volksinitiative «Ja zu Lehrpläne vors Volk» den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

4. Behandlungsfrist im Kantonsrat

Um die für die Behandlung von Volksinitiativen im Kantonsrat vorgesehene Frist von sechs Monaten einhalten zu können, hätte das Geschäft für die Sitzung vom 20. Juni 2016 verhandlungsbereit erklärt werden müssen. Nach Rücksprache der Kantonsratssekretärin mit den Initianten erklärten sich diese damit einverstanden, das Geschäft erst für den 4. Juli 2016 traktandieren zu lassen.

Für die Spezialkommission

*Urs Hunziker (Präsident)
Samuel Erb
Mariano Fioretti
Hedy Mannhart
Jonas Schönberger
Werner Schöni
Jürg Tanner
Regula Widmer
Kurt Zubler*

Kurzgutachten
zur Beurteilung der Rückwirkung aus rechtsstaatlicher Sicht
der Volksinitiative „Ja zu Lehrpläne vors Volk“

von Prof. em. Dr. iur. Paul Richli
em. Ordinarius für öffentliches Recht, Agrarrecht und Rechtsetzungslehre
an der Universität Luzern

im Auftrag
des Erziehungsdepartements des Kantons Schaffhausen

7. April 2016

1. Ausgangslage und Fragestellung

- 1 Die Volksinitiative „Ja zu Lehrplänen vors Volk“ verlangt eine Änderung des Schulgesetzes (SHR) mit Bezug auf Art. 22. Dieser soll wie folgt lauten:

Art. 22

¹ Lehrfächer, Lehrmittel und Studentafeln werden durch Verordnung des Erziehungsrates bestimmt.

² unverändert

^{2bis} (neu) Der Erziehungsrat erstellt die Lehrpläne. Sie sind vom Kantonsrat zu genehmigen und unterstehen, sofern nicht 4/5 der anwesenden Mitglieder des Kantonsrates zugestimmt haben, dem obligatorischen Referendum.

³ unverändert

Art. 100 (neu) Übergangsbestimmung zu Lehrplänen

Seit 1.1.2015 erlassene Lehrpläne sind innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten von Art. 22 Abs. 2^{bis} dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen. Bis zu Genehmigung der entsprechenden Lehrpläne gelten die bis zum 31.12.2014 gültigen Lehrpläne.

- 2 Im Entwurf zu Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat betreffend die kantonale Volksinitiative „Ja zu Lehrpläne vors Volk“ wird in Ziff. 3 Bst. c (Beurteilung der Rückwirkung aus rechtsstaatlicher Sicht) zusammenfassend die folgende Rechtsauffassung dargelegt:

Zwar bleibe an der Volksschule – unabhängig vom Ausgang der Volksabstimmung über die vorliegende Initiative – bis zum Ende des Schuljahres 2017/2018 ohnehin der aktuell gültige Lehrplan in Kraft. Jedoch werde dem Erziehungsrat nachträglich die Kompetenz zur Einführung der Lehrpläne an der Volksschule abgesprochen und das von ihm im Zusammenhang mit der Einführung des Lehrplans 21 bereits beschlossene Einführungskonzept in Frage gestellt. Ein nachträglicher Kompetenzzug erweise sich in Anbetracht des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 BV und Art. 7 Abs. 1 KV) als heikel, weil die dafür notwendige gesetzliche Grundlage derzeit schlicht fehle. Die Rückwirkungsklausel sei daher unter dem Aspekt der Rechtssicherheit kritisch. Eine weitere negative Folge sei zudem der bis zum definitiven Inkrafttreten eines Lehrplans zu erwartende lange zeitliche Abstand. Letztlich erachte es der Regierungsrat aus rechtsstaatlichen Überlegungen als fragwürdig, mittels Übergangsbestimmung die vom Erziehungsrat gemäss geltender Gesetzgebung rechtsgültigen Beschlüsse zur Einführung des neuen Schaffhauser Lehrplans 21 „rückwirkend“ ausser Kraft zu setzen.

- 3 Der Rechtsdienst ED Schaffhausen stellte in seiner Begutachtung vom 1. September 2015 zur Gültigkeit des Entwurfs der Volksinitiative „Ja zu Lehrpläne vors Volk“ bereits ähnliche Überlegungen an. Er wies vor allem auch darauf hin, dass das Bundesgericht die Zulässigkeit von kantonalen Initiativbestimmungen mit rückwirkender Kraft bisher vor allem hinsichtlich der Auswirkungen auf individuelle Rechte behandelt habe. Lehrpläne begründeten oder beeinträchtigten aber keine individuellen Rechte. Auf Bundesebene seien Initiativbestimmungen mit rückwirkender Kraft bisher meist für gültig erklärt worden. Ob Art. 100 (neu) des Schulgesetzes in der Version des Initiativtextes gegen Prinzipien des Bundesrechts oder des kantonalen Verfassungsrechts verstosse, könne nicht mit abschliessender Sicherheit festgestellt werden. Im Zweifelsfall müsse aber von der Gültigkeit einer Initiativbestimmung ausgegangen werden.
- 4 Das Erziehungsdepartement des Kantons Schaffhausen ersucht mich, die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der in der Initiative enthaltenen „Übergangsbestimmung zu Lehrplänen“ (Art. 100 [neu]) zu prüfen. Erwünscht ist eine Kurzfassung (ca. 4-5 A4-Seiten) bis spätestens am 15. April 2016. Ich komme diesem Ersuchen mit den nachfolgenden Ausführungen gerne nach (Ziff. 2). Zunächst befasse ich mich in allgemeiner Weise mit dem Rückwirkungsverbot (Ziff. 2.1.). Es folgt die Beurteilung des vorliegend fraglichen Sachverhalts (Ziff. 2.2.). Das Ergebnis schliesst die Ausführungen ab (Ziff. 3).

2. Verfassungsrechtliche Beurteilung

2.1. Allgemeine Ausführungen zum Rückwirkungsverbot

- 5 Lehre und Rechtsprechung unterscheiden echte und *unechte* Rückwirkung.
- 6 Mit einer *echten* Rückwirkung hat man es nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung zu tun, wenn eine Norm auf Sachverhalte angewendet wird, die sich vor Inkrafttreten des neuen Rechts verwirklicht haben. Dieser Tatbestand kann auch erfüllt sein, wenn ein vergangener Teil eines zur Zeit des Inkrafttretens des neuen Rechts offenen Dauersachverhalts abgeschlossen ist¹. Die echte Rückwirkung ist vor allem dann unzulässig, wenn sie sich für Rechtssubjekte belastend auswirkt². Unter strengen Voraussetzungen kann auch eine echte (belastende) Rückwirkung zulässig sein. Diese Frage stellt sich aber nur, wenn im konkreten Fall überhaupt eine echte Rückwirkung vorliegt.
- 7 Von einer *unechten* Rückwirkung ist die Rede, wenn das neue Recht auf zeitlich offene, keine Sacheinheit bildende (Dauer-)Sachverhalte für die Zeit nach seinem Inkrafttreten Anwendung findet, d.h. wenn es um eine Anwendung ex nunc pro futuro geht. Eine derartige Rückwirkung wird von der Rechtsprechung und von der Rechtslehre als grundsätzlich zulässig erachtet, sofern nicht wohlverworbene Rechte bzw. der Grundsatz des Vertrauensschutzes entgegenstehen³. Die viel mildere verfassungsrechtliche Beurteilung der unechten Rückwirkung ist darin begründet, dass die Anliegen der Rechtssicherheit und der Vorhersehbarkeit staatlicher Massnahmen weit weniger tangiert sind als bei der echten Rückwirkung.

2.2. Verfassungsrechtliche Beurteilung der Rückwirkung im Fall der vorliegenden Volksinitiative

- 8 Die Volksinitiative „Ja zu Lehrpläne vors Volk“ verlangt, dass seit dem 1. Januar 2015 erlassene Lehrpläne innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten von Art. 22 Abs. 2^{bis} dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen sind. Bis zu Genehmigung der entsprechenden Lehrpläne gelten die bis zum 31. Dezember 2014 gültigen Lehrpläne.

¹ Vgl. RENÉ WIEDERKEHR/PAUL RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Band I, Bern 2012, Rz. 842, BGE 125 V 135 E.4a, 116 1a 207 E.4a und 113 1a 412 E.6.

² BVGer vom 21. April 2010, C-2378/2006, E.6.3.1.

³ Vgl. WIEDERKEHR/RICHLI a.a.O. Rz. 867; BGE 137 II 371 E.4.2, 133 II 1 E.4.3.

- 9 Wie den Ausführungen im Bericht und Antrag des Regierungsrates zu entnehmen ist, sind seit dem 1. Januar 2015 keine Lehrpläne geändert worden (Ziff. 3 Bst. c). Andernfalls würde die Volksinitiative verlangen, dass zum Status vor dem 1. Januar 2015 zurückgekehrt würde. Selbst in diesem Fall ginge es aber nicht um die Veränderung eines in der Vergangenheit abgeschlossenen Sachverhalts, sondern um die Wiederherstellung eines früheren Zustandes für die Zeit nach der allfälligen Annahme der Volksinitiative. Es läge unter diesen Umständen keine echte Rückwirkung vor. Man hätte es vielmehr mit einer unechten Rückwirkung zu tun, welche verfassungsrechtlich zulässig wäre.
- 10 Da seit dem 1. Januar 2015 noch keine Änderung des Lehrplans erfolgt ist und der Erziehungsrat auch nicht beabsichtigt, vor der Behandlung der Initiative eine Lehrplanänderung durchzuführen, bewirkt die Volksinitiative im Falle ihrer Annahme weder eine echte noch eine unechte Rückwirkung. Die Rechtsfolge wäre, dass alle künftigen Lehrplanänderungen dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstehen würden. Art. 100 (neu) Übergangsbestimmung zu Lehrplänen der fraglichen Volksinitiative wird im Entwurf zu Bericht und Antrag des Regierungsrates unter Aspekten der Kompetenzverteilung problematisiert (Ziff. 3 Bst. d). Es wird aber deswegen nicht auf Ungültigkeit geschlossen. Das ergibt sich jedenfalls implizit aus dem Antrag auf Ablehnung der Volksinitiative in der Volksabstimmung (Ziff. 5).
- 11 Ebenfalls nicht auf Ungültigkeit schliesst der Rechtsdienst ED in seinem Rechtsgutachten. Aber auch er problematisiert die Initiative. Die Problematik wird darin gesehen, dass die Übergangsbestimmung den vom Erziehungsrat seit dem 1. Januar 2015 – in Ausübung seiner gestützt auf Art. 22 Abs. 1 des Schulgesetzes basierenden Kompetenz – rechtsgültig erlassenen Lehrplänen rückwirkend die Gültigkeit entziehen werde, bis sie vom Kantonsrat genehmigt und nötigenfalls vom Stimmvolk bestätigt worden seien. Es handle sich hierbei um ein „verkapptes Referendum“ gegen die am 6. Mai 2015 durch den Erziehungsrat rechtsgültig beschlossene Einführung des Lehrplans 21. Ein solcher nachträglicher Kompetenzentzug erweise sich zumindest aus staatspolitischer Sicht als heikel.
- 12 Es ist einzuräumen, dass eine derartige Kompetenzverschiebung als problematisch erachtet werden kann. Hingegen geht es auch hier nicht um eine echte Rückwirkung. Die Gültigkeit erlassener Lehrpläne könnte nicht rückwirkend aufgehoben werden. Der Sinn der Regelung ginge nicht dahin, rückwirkend den erteilten Unterricht für unzulässig zu erklären und die Klassen wiederholen zu lassen. Die Konsequenz wäre, dass die Lehrpläne für die Zukunft wieder auf den Stand vom 31. Dezember 2014 zurückgeführt werden müssten. Dies hätte organisatorische Komplikationen zur Folge, würde aber keine individuellen Rechte von Lehrpersonen und Schülerinnen und Schülern tangieren. Eine verfassungsrechtliche Unzulässigkeit wäre daher nicht gegeben.
- 13 Der Hinweis auf ein „verkapptes Referendum“ ist nur teilweise überzeugend. Zwar lässt sich dieses Argument mit Bezug auf den Beschluss des Erziehungsrates vom 6. Mai 2015 vorbringen. Die mit der Initiative bezweckte Änderung beschränkt sich aber nicht auf das fakultative oder obligatorische Referendum gegen diesen Beschluss, sondern hat normativen Charakter für alle künftigen Be-

schlüsse mit Bezug auf Lehrpläne. Eine verfassungsrechtliche Unzulässigkeit kann unter diesen Umständen nicht angenommen werden.

3. Ergebnis

- 14 Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass die Übergangsbestimmung Art. 100 (neu) der Volksinitiative „Ja zu Lehrpläne vors Volk“, die eine Änderung von Art. 22 Schulgesetz herbeiführen will, im Falle der Annahme durch die Stimmberechtigten keine prinzipiell unzulässige echte Rückwirkung bewirken würde. Man hätte es vielmehr höchstens mit einer zulässigen unechten Rückwirkung zu tun, welche einen Einfluss hätte auf die Lehrplansituation nach Annahme der Volksinitiative.
- 15 Dem Regierungsrat und dem Rechtsdienst ED Schaffhausen ist in dem Sinn zuzustimmen, dass die vorliegende Volksinitiative als problematisch beurteilt werden kann. Sie führt im Fall der Annahme zu organisatorischen Komplikationen und begründet eine unübliche Zuständigkeit zugunsten des Kantonsrates und der Stimmberechtigten.



Prof. em. Dr. Paul Richli