

**Rechtsgutachten über die Gültigkeit der Volksinitiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ im Kanton Luzern**

Im Auftrag des Initiativkomitees „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“

Erstattet von

**Prof. Dr. Andreas Glaser**

Professor für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht unter besonderer Berücksichtigung von Demokratiefragen an der Universität Zürich, Mitglied der Direktion des Zentrums für Demokratie Aarau

14. Oktober 2015

## **A. Ausgangslage**

Am 17. September 2014 wurde die Gesetzesinitiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ mit 5'995 gültigen Unterschriften eingereicht, wobei gemäss § 21 KV<sup>1</sup> für eine Gesetzesinitiative 4'000 Unterschriften erforderlich sind. Die Initiative enthält folgendes Begehren auf Ergänzung des Gesetzes über die Volksschulbildung in der Form der allgemeinen Anregung:

„Das Gesetz über die Volksschulbildung des Kantons Luzern ist so abzuändern und auszugestalten, dass auf der Primarstufe für den Fremdsprachenunterricht im ganzen Kanton Luzern folgende Regel gilt: Auf der Primarstufe wird eine Fremdsprache unterrichtet.“

Der Regierungsrat erklärte die Initiative am 14. Oktober 2014 als zustande gekommen. Gemäss § 82b KRG<sup>2</sup> unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme.

Am 22. September 2015 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ als ungültig zu erklären.<sup>3</sup> Der Kantonsrat erklärt die Initiative gemäss § 82c Abs. 1 Bst. a KRG ganz oder teilweise als ungültig, wenn sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar erweist. Die Ungültigkeitsgründe ergeben sich im Einzelnen aus § 145 StRG.<sup>4</sup> Im Folgenden werden die Ungültigkeitsgründe der Rechtswidrigkeit (B. I.) und der eindeutigen Undurchführbarkeit (B. II.) geprüft.

## **B. Ungültigkeitsgründe (§ 145 StRG)**

### **I. Rechtswidrigkeit (§ 145 Abs. 1 StRG)**

Gemäss § 145 Abs. 1 StRG ist ein Volksbegehren namentlich rechtswidrig, wenn das angerufene Gemeinwesen für den Gegenstand nicht zuständig ist (1.), es nach der Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens nicht zulässig ist (2.), es den Willen der Unterzeichner nicht eindeutig erkennen lässt (3.), die Einheit der Form (4.) oder die Einheit der Materie nicht gewahrt ist (5.) oder der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst (6.).

#### **1. Unzuständigkeit des Gemeinwesens**

Die Unzuständigkeit des angerufenen Gemeinwesens für den fraglichen Gegenstand begründet die Rechtswidrigkeit einer Volksinitiative (§ 145 Abs. 2 Bst. a StRG). Der Kanton Lu-

<sup>1</sup> Verfassung des Kantons Luzern (KV) – SRL 1.

<sup>2</sup> Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz, KRG) – SRL 30.

<sup>3</sup> Botschaft des Regierungsrates, B 8, S. 13.

<sup>4</sup> Stimmrechtsgesetz (StRG) – SRL 10.

zern müsste folglich für die Festlegung des Fremdsprachenunterrichts auf der Primarschulstufe zuständig sein. Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist (Art. 3 BV). Insoweit üben sie alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind. Der Bund besitzt keine Regelungskompetenz betreffend den Fremdsprachenunterricht in der Volksschule. Art. 62 Abs. 1 BV hält vielmehr deklaratorisch fest, dass für das Schulwesen die Kantone zuständig sind.<sup>5</sup> Einzig den Beginn des Schuljahres darf der Bund regeln (Art. 62 Abs. 5 BV). In Art. 62 Abs. 4 BV wird dem Bund lediglich eine bedingte Gesetzgebungskompetenz verliehen,<sup>6</sup> die er indessen bislang nicht ausgeübt hat.

**Fazit:** Der Kanton Luzern ist zuständig für die Regelung des Fremdsprachenunterrichts in der Primarschule. Der Ungültigkeitsgrund der Unzuständigkeit des Gemeinwesens ist somit nicht erfüllt.

## 2. Unzulässigkeit nach der Zuständigkeitsordnung des Gemeinwesens

Eine Initiative ist im Weiteren rechtswidrig, wenn sie nach der Zuständigkeit des Gemeinwesens nicht zulässig ist (§ 145 Abs. 2 Bst. b StRG). Die KV als Zuständigkeitsordnung des betreffenden Gemeinwesens sieht in § 21 das Instrument der Gesetzesinitiative vor. Wichtige Rechtssätze müssen in Form des Gesetzes erlassen werden (§ 45 Abs. 1 KV). Unabhängig davon, ob es sich bei der Fremdsprachenregelung um einen wichtigen Rechtssatz (vgl. § 45 Abs. 2 KV) handelt, der zwingend in einem Gesetz zu verankern ist, sieht das kantonale Verfassungsrecht kein Verbot der Regelung in einem Gesetz vor.<sup>7</sup> Selbst objektiv als unwichtig zu erachtende Gegenstände dürfen in einem Gesetz geregelt werden.<sup>8</sup> Zwar muss alles Wichtige in einem Gesetz geregelt werden, umgekehrt besteht aber kein verfassungsrechtliches Verbot, weniger Wichtiges in einem Gesetz zu regeln.<sup>9</sup> Auch aus der Entbehrlichkeit einer Verankerung in einem formellen Gesetz lässt sich somit nicht im Umkehrschluss ableiten, dass der Lehrplaninhalt nicht auf Gesetzesstufe geregelt werden dürfte.<sup>10</sup>

Die KV definiert, in welchen Fällen der Kantonsrat insbesondere ein Gesetz erlassen *muss*. Der Gesetzgeber *kann* aber darüber hinaus die Rechtsetzungskompetenz für einen ursprünglich von der Exekutive wahrgenommenen Sachbereich jederzeit an sich ziehen. Im Kanton

<sup>5</sup> TIEFENTHAL, Jusletter 24. Januar 2005, N. 20.

<sup>6</sup> Vgl. unten 6. b) bb) (2).

<sup>7</sup> Siehe zu dieser Voraussetzung auch KOCH, in: Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, § 21 N. 8.

<sup>8</sup> WIEDERKEHR, in: Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, § 45 N. 6: „[...] wobei es dem Kantonsparlament natürlich nicht verwehrt bleibt, auch unwichtiges in ein Gesetz aufzunehmen [...]“

<sup>9</sup> So die einhellige Meinung in der Literatur. Vgl. TSCHANNEN, in: SG-Komm., Art. 164 N. 9 in Bezug auf die entsprechende Vorschrift in Art. 164 Abs. 1 BV: „Aus der Verfassung lässt sich kein Verbot ableiten, *auch weniger wichtige Dinge durch Gesetz* (Hervorhebung im Original) zu regeln [...]. Mehr noch: Der Gesetzgeber dürfte sich selbst zu Einzelheiten des Vollzugs äussern.“ Ebenso AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N. 1528; BIAGGINI, BV, Art. 164 N. 4; GÄCHTER, in: Staatsrecht, § 22 N. 23; HÄFELIN/HALLER/KELLER, N. 1825; MÜLLER/UHLMANN, N. 229.

<sup>10</sup> Verwaltungsgericht St. Gallen, Entscheid vom 28. April 2015, B 2014/216 E. 4.1.

Luzern kann sich eine Gesetzesinitiative demnach materiell auch auf Verordnungsrecht beziehen, es kann lediglich formell keine Verordnung erlassen werden.<sup>11</sup> Etwas anderes würde nur gelten, wenn die Kantonsverfassung für den betreffenden Sachbereich ausdrücklich die ausschliessliche Zuständigkeit des Regierungsrates anordnen würde. In den § 55 – § 60 KV LU ist die Fremdsprachenregelung jedoch nicht dem Regierungsrat zugewiesen. Es besteht insoweit kein Regelungsvorbehalt zugunsten der Exekutive.

**Fazit:** Die Initiative ist nach der Zuständigkeitsordnung des Kantons Luzern nicht unzulässig. Der betreffende Ungültigkeitsgrund ist nicht erfüllt.

### **3. Bestimmtheit**

#### **a) Grundlagen**

Ein Volksbegehren ist ausserdem rechtswidrig, wenn es den Willen der Unterzeichner nicht eindeutig erkennen lässt (§ 145 Abs. 2 Bst. c StRG). Diese Formulierung greift die bundesverfassungsrechtlich aus der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) abzuleitende Voraussetzung auf, wonach Volksinitiativen dem Grundsatz der Bestimmtheit genügen müssen.<sup>12</sup> Das Bundesgericht führt dazu näher aus: „Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, so dass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen.“<sup>13</sup>

Bei einer Initiative in Form der allgemeinen Anregung sind keine hohen Ansprüche an die Formulierung zu stellen, da gewisse Unklarheiten bis hin zu Widersprüchen bei der Ausarbeitung des Gesetzes- oder Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können.<sup>14</sup> So steht dem Umsetzungsorgan bei der Umsetzung einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung innerhalb des inhaltlich vorgegebenen Rahmens eine gewisse, wenn auch auf das mit der Initiative verfolgte Anliegen beschränkte Gestaltungskompetenz zu.<sup>15</sup> Die Initiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ weist die Form der allgemeinen Anregung auf, sodass allfällige Unklarheiten im Prozess der Umsetzung durch den Kantonsrat noch beseitigt werden könnten.

---

<sup>11</sup> Siehe zu dieser Voraussetzung auch KOCH, in: Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, § 21 N. 8.

<sup>12</sup> Vgl. KOCH, in: Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, § 22 N. 19; allgemein TORNAY, S. 115.

<sup>13</sup> BGE 139 I 292 E. 5.8 S. 296.

<sup>14</sup> BGE 129 I 392 E. 2.2 S. 395.

<sup>15</sup> BGer, 1C\_312/2014, E. 5.3.

## **b) Wortlautauslegung**

Die Volksinitiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ verfolgt das Ziel, dass im gesamten Kanton Luzern auf der Primarstufe nur eine Fremdsprache unterrichtet wird. Die Begriffe der Fremdsprache und der Primarstufe sind eindeutig. Da gemäss § 7 KV die Amtssprache des Kantons Luzern und damit auch die Schulsprache Deutsch ist, sind Fremdsprachen alle anderen Sprachen ausser Deutsch. Die Primarstufe wird in § 6 Abs. 1 VBG<sup>16</sup> dahingehend definiert, dass sie die ersten sechs Schuljahre im Anschluss an die Kindergartenstufe und vorgelagert zur Sekundarstufe I erfasst. Die Stimmberechtigten können somit ohne Schwierigkeiten erkennen, dass gemäss der Initiative in den Schuljahren 1 bis 6 über das Deutsche hinaus nur eine weitere Sprache unterrichtet werden soll. Der Wortlaut der Initiative ist hinreichend bestimmt und lässt demzufolge den Willen der Unterzeichner eindeutig erkennen.

## **c) Abstellen auf die Begründung der Initiative**

Allenfalls könnte daran gedacht werden, so wie dies in dem vom Regierungsrat bei seinem Antrag auf Ungültigerklärung zugrunde gelegten Gutachten von LIENHARD und NUSPLIGER unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Materie unternommen wird, dass sich hinter dem eindeutigen Wortlaut der Initiative ein weiterer, gleichsam versteckter Zweck verbirgt. Dadurch könnte ein Irrtum seitens der Stimmberechtigten dahingehend erzeugt werden, dass diese die Stossrichtung der Initiative nicht mehr zutreffend einschätzen könnten. Nach Ansicht der Gutachter entstehe für diejenigen Stimmberechtigten eine „schwierige Entscheidungssituation“, die grundsätzlich für eine Fremdsprache in der Primarschule seien, allerdings nur unter der Bedingung, dass es sich hierbei um Englisch statt um Französisch handle.<sup>17</sup>

Der Einbezug derart unausgesprochener Initiativzwecke in die Gültigkeitsprüfung ist auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesgerichts grundsätzlich zulässig. So ist nach der üblichen Formel der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zwar grundsätzlich vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen, eine allfällige Begründung des Volksbegehrens und Meinungsäusserungen der Initianten dürfen aber mitberücksichtigt werden.<sup>18</sup> Obwohl also der Initiativtext den Ausgangspunkt der Auslegung bildet, schliesst dies einen Beizug der Begründung des Volksbegehrens nicht aus, wenn diese für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist.

Für eine „versteckte Agenda“ der Initianten, wonach diese unter dem Titel „eine Fremdsprache“ letztlich Französisch als einzig zu unterrichtende Fremdsprache in der Primarschule durchsetzen wollten, lässt sich aus den Begründungen auf dem Unterschriftenbogen indessen nichts herleiten. Der Wunsch nach lediglich einer Fremdsprache wird vielmehr mit einer Verschiebung der Prioritäten zur deutschen Sprache („Die deutsche Sprache wieder Priorität

<sup>16</sup> Gesetz über die Volksschulbildung (VBG) – SRL 400a.

<sup>17</sup> Zum Ganzen Botschaft des Regierungsrates, B 8, S. 22.

<sup>18</sup> BGE 139 I 292 E. 7.2.1 S. 298.

haben soll.“) und einer Betonung der naturwissenschaftlichen und technischen Fächer („Die naturwissenschaftlichen und technischen Berufe gestärkt werden müssen.“) begründet. Auch wird die angebliche Benachteiligung von Knaben und fremdsprachigen Kindern als Argument angeführt.

Die von den Gutachtern behauptete Einschränkung der Entscheidungsfreiheit ergibt sich schliesslich auch nicht aus zwingenden rechtlichen Bestimmungen. Ungeachtet der zweifellos vorhandenen sprach- und staatspolitischen Bedeutung des Unterrichts in einer zweiten Landessprache, enthält das geltende Bundesrecht derzeit keine Vorschrift, wonach dieser bereits auf der Primarschulstufe erfolgen müsste.<sup>19</sup> Dementsprechend unterrichtet der Kanton Appenzell Innerrhoden auf der Primarstufe nur Englisch als Fremdsprache. Nach Annahme der Initiative könnte also im Kanton Luzern frei darüber entschieden werden, welche die auf der Primarstufe zu unterrichtende Fremdsprache sein soll.

Das Bundesamt für Kultur hat in einem Bericht lediglich einen rechtspolitischen Vorschlag zur Diskussion gestellt, wonach der Unterricht in der zweiten Landessprache auf der Primarstufe beginnen müsste.<sup>20</sup> Bei einer Fremdsprache müsste also zwingend eine zweite Landessprache die zu unterrichtende Sprache sein. Selbst wenn eine derartige Vorgabe während des Umsetzungsprozesses der Initiative in Kraft träte, würde dies die Bestimmtheit des Volksbegehrens nicht beeinträchtigen, da sich der Inhalt der Initiative allein auf die Anzahl der Fremdsprachen bezieht und nicht auf die konkrete Sprache. Es wäre dem Regierungsrat unbenommen, in den Abstimmungserläuterungen auf mögliche Unwägbarkeiten hinzuweisen und das Szenario einer nachträglichen zwingenden Einführung von Französisch als einziger Fremdsprache aufzuzeigen.

Entsprechendes erfolgte anlässlich der Beratung der „Volksinitiative zur Teilrevision des Volksschulgesetzes betreffend den Sprachunterricht auf der Primarschulstufe“ im Kanton Nidwalden, die eine Beschränkung auf maximal eine Fremdsprache forderte. In der Landratssitzung vom 22. Oktober 2014 erklärte Landrat Leo Amstutz, Präsident der Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit (SJS) im Hinblick auf eine mögliche Gesetzgebung durch den Bund: „Sollte die Volksinitiative angenommen werden und der Vorschlag der Regierung, Englisch als einzige Fremdsprache in der Primarschule zuzulassen, tatsächlich umgesetzt wird, dass dann der Bund Vorschriften erlassen könnte, die den Entscheid wieder kippen. Ich sage könnten; es muss nicht zwingend so sein, aber es soll immerhin darauf hingewiesen werden.“<sup>21</sup> Derartige Anforderungen im Hinblick auf mögliche künftige politische Entwicklungen an den Initiativtext, zumal in Form der allgemeinen Anregung zu stellen, würde das Bestimmtheitsgebot überdehnen.

---

<sup>19</sup> Siehe dazu unten 6. b).

<sup>20</sup> Bundesamt für Kultur BAK, S. 16 f.

<sup>21</sup> Protokoll der Landratssitzung vom 22. Oktober 2014, S. 110.

**Fazit:** Der Ungültigkeitsgrund mangelnder Bestimmtheit ist weder in Anbetracht des eindeutigen Wortlautes noch unter Heranziehung der Begründung der Initiative erfüllt.

#### **4. Einheit der Form**

Die Initiativbegehren können in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht werden (§ 22 Abs. 3 Bst. a KV LU, § 131 StRG). Die Formen der nicht-formulierten und der formulierten Initiative dürfen dabei nicht miteinander verbunden werden (§ 132 Abs. 1 StRG).<sup>22</sup> Mit einer Initiative dürfen ausserdem im Sinne einer Einheit des Ranges nur Erlasse der gleichen Rechtsform (Verfassung, Gesetz, Gemeindeordnung, Reglement, Kreditbeschluss usw.) verlangt werden (§ 132 Abs. 2 SRG).<sup>23</sup> Die Initiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ ist ausschliesslich als allgemeine Anregung gehalten und bezieht sich einzig auf die Stufe des Gesetzes.

**Fazit:** Die Einheit der Form ist gegeben, ein Ungültigkeitsgrund liegt auch diesbezüglich nicht vor.

#### **5. Einheit der Materie**

##### **a) Tatbestand: Verbindung mehrerer Sachfragen**

Gesetzesinitiativen müssen die Einheit der Materie beachten (§ 22 Abs. 3 Bst. b KV LU). Dies bedeutet, dass zwischen den einzelnen Teilen eines Initiativbegehrens ein sachlicher Zusammenhang bestehen muss (§ 133 StRG).

Der Grundsatz der Einheit der Materie besagt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen.<sup>24</sup> Das Kriterium der Einheit der Materie gemäss § 133 StRG ist deshalb nur einschlägig, wenn ein Initiativbegehren aus einer Mehrzahl einzelner Teile besteht. Nur wenn eine Initiative mindestens zwei Teile enthält, stellt sich überhaupt im Anschluss an diese Feststellung die Frage eines sachlichen Zusammenhangs der verschiedenen Teile.<sup>25</sup> Das Erfordernis eines Zusammenhangs setzt mithin stets eine Mehrzahl von Bezugspunkten voraus.<sup>26</sup> Es wird daher mitunter auch als „Koppelungsverbot“ cha-

---

<sup>22</sup> Vgl. auch GRISEL, N. 676; HANGARTNER/KLEY, N. 2108; TSCHANNEN, § 52 N. 33.

<sup>23</sup> Siehe zu dieser Voraussetzung auch KOCH, in: Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, § 22 N. 17.

<sup>24</sup> BGE 129 I 366 E. 2.3 S. 370.

<sup>25</sup> Siehe GRISEL, N. 641.

<sup>26</sup> Unter Hinweis auf die Parallele zur Rechtsgleichheit HANGARTNER/KLEY, N. 2490.

rakterisiert.<sup>27</sup> Die Einheit der Materie ist deshalb stets zu bejahen, wenn die Initiative einen einzigen, thematisch eng begrenzten Zweck verfolgt.<sup>28</sup>

Diese Auslegung entspricht dem Zweck des bundesverfassungsrechtlich in der Abstimmungs-freiheit (Art. 34 Abs. 2 BV) zu verortenden Grundsatzes der Einheit der Materie.<sup>29</sup> Danach soll verhindert werden, „dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien [...] in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzen und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belassen.“<sup>30</sup> Der Wille der Stimmberechtigten soll zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck gelangen.<sup>31</sup> Die Vorlage muss sich daher auf eine einzige politische Frage reduzieren lassen.<sup>32</sup> Zudem soll die Unterschriftensammlung nicht auf missbräuchliche Weise erleichtert werden, indem mehrere Begehren zusammengefasst werden.<sup>33</sup>

Die Volksinitiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ erfüllt die Voraussetzungen der Einheit der Materie in idealtypischer Weise. Sie verfolgt ein einziges, thematisch eindeutig abgrenzbares Anliegen. In Einklang mit ihrem Titel lautet das Ziel der Initiative: Auf der Primarstufe wird eine Fremdsprache unterrichtet. Die Initiative weist keine weiteren Teile auf, mit denen diese Zielsetzung in Verbindung gebracht werden und ein sachlicher Zusammenhang bestehen müsste. Dementsprechend werden die Stimmberechtigten nicht in eine Zwangslage versetzt. Mangels verschiedener Teile der Initiative kommen sie von vornherein nicht in die Verlegenheit, verschiedene in der Initiative zusammengefasste Sachfragen unterschiedlich beantworten zu wollen. Mit Blick auf die Initiative ist es daher fernliegend, die Einheit der Materie in Frage zu stellen.

Wie bereits im Zusammenhang mit der hinreichenden Bestimmtheit des Initiativbegehrens ausgeführt stünde es dem Regierungsrat frei, die Stimmberechtigten über mögliche Fernwirkungen der Annahme der Initiative aufzuklären. Diese könnten darin bestehen, dass der Bund allenfalls inskünftig Regelungen erlässt, wonach die einzige Fremdsprache eine Landessprache sein müsse. Denkbar wäre darüber hinaus, dass das Anliegen der Initiative künftig gegen Bundesrecht verstiesse, wenn zwei Fremdsprachen auf der Primarstufe für verpflichtend erklärt würden, sodass die Regelung im Kanton Luzern wieder geändert werden müsste. Es handelt sich hierbei jedoch um rein politisch-strategische Überlegungen, die in ähnlicher Weise bei nahezu jeder Volksabstimmung von den Stimmberechtigten anzustellen sind. Das Erfordernis der Einheit der Materie erfasst solche politischen Rahmenbedingungen der demokratischen Entscheidungsfindung nicht. Die Stimmberechtigten sind insoweit auch nicht schutzbedürftig.

---

<sup>27</sup> TSCHANNEN, § 52 N. 44.

<sup>28</sup> BSK BV-EPINEY/DIEZIG, Art. 139 N. 28; SCHUHMACHER, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 28 N. 13 unter Hinweis auf die Volksinitiative „Nur eine Fremdsprache an der Primarschule“ in Fn. 23.

<sup>29</sup> Zur bundesrechtlichen Fundierung AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N. 857; KOCH, in: Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, § 22 N. 20; TSCHANNEN, § 52 N. 42.

<sup>30</sup> BGE 129 I 366 E. 2.2 S. 370. Vgl. auch GRISEL, N. 635.

<sup>31</sup> HANGARTNER/KLEY, N. 2111.

<sup>32</sup> BSK BV-TSCHANNEN, Art. 34 N. 41.

<sup>33</sup> GRISEL, N. 636.



## **b) Hinzudenken imaginärer Initiativelemente?**

Die Gutachter LIENHARD und NUSPLIGER kehren das Erfordernis der Einheit der Materie hingegen gleichsam um, indem sie verlangen, dass eine Initiative neben einer bestimmten Zielsetzung („eine Fremdsprache auf der Primarstufe“) noch eine weitere, mit der ersten in einem mehr oder weniger engen Zusammenhang stehende Zielsetzung („Französisch bzw. Englisch“) verfolgen müsse. Danach müssten imaginäre Teile einer Initiative hinzugedacht werden. Zutreffend müsste die Frage genau umgekehrt gestellt werden: Erfüllt eine Initiative den Grundsatz der Einheit der Materie noch, welche die Beschränkung auf eine Fremdsprache in der Primarschule verlangt und zugleich festlegen will, um welche Sprache es sich handelt? Es könnte der klassische Konflikt mit der Abstimmungsfreiheit auftreten, dass es Stimmberechtigte gibt, die zwar nur eine Fremdsprache auf der Primarstufe wollen, nicht aber die konkret vorgeschlagene Sprache. Im Ergebnis wäre die Einheit der Materie wohl zu bejahen, es kann aber im Umkehrschluss hieraus nicht abgeleitet werden, dass über eine bestimmte Zielsetzung einer Initiative hinaus zwingend weitere Zielsetzungen in eine Initiative aufzunehmen wären.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Anforderungen an die Einheit der Materie bei nicht-formulierten Initiativen tiefer sind als bei Initiativen in Form des ausgearbeiteten Entwurfs, da das Anliegen im Fall seiner Annahme durch das Volk noch einer Ausgestaltung durch den Gesetzgeber bedarf.<sup>34</sup> Das Parlament besitzt dadurch einen gewissen Handlungsspielraum, um den Mangel nötigenfalls durch den Erlass geeigneter Bestimmungen zu beseitigen.<sup>35</sup>

**Fazit:** Die Initiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ verfolgt nur ein Ziel und wahrt daher die Einheit der Materie.

## **b) Rechtsfolge: Aufspaltung oder Teilungültigerklärung**

Wenn entgegen der hier vertretenen Ansicht davon auszugehen wäre, dass die Initiative gegen den Grundsatz der Einheit der Materie verstiesse, müsste in einem weiteren Schritt die Rechtsfolge ermittelt werden. Gemäss § 82c Abs. 1 Bst. a KRG erklärt der Kantonsrat eine rechtswidrige Initiative „ganz oder teilweise als ungültig“.<sup>36</sup> Der Kantonsrat müsste daher entscheiden, ob die Initiative ganz oder nur teilweise als ungültig zu erklären wäre. Dabei müsste er im Hinblick auf die Einschränkung des durch Art. 34 Abs. 1 BV geschützten Initia-

<sup>34</sup> BGE 113 Ia 46 E. 4. a) S. 53; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N. 861; GRISEL, N. 690; TORNAY, S. 78.

<sup>35</sup> BGE 123 I 63 E. 4. b) S. 72. Siehe auch HANGARTNER/KLEY, N. 2522.

<sup>36</sup> Vgl. die Übersicht bei MOECKLI, ZBI 115/2014, S. 585. Ausführlich zur Teilungültigerklärung HANGARTNER/KLEY, N. 2139 ff.

tivrechts von Bundesrechts wegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 36 Abs. 3 BV) beachten.<sup>37</sup>

Das Bundesgericht führt zu dieser Frage aus: „Nach der 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 Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Gehaltes beraubt wird“.<sup>38</sup> Die zentrale Voraussetzung für einen Anspruch auf eine bloss teilweise Ungültigerklärung ist danach der hypothetische Wille der Unterzeichner.<sup>39</sup>

Mangels mehrerer Teile fällt es schwer, diese Überlegungen auf die Initiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ zu übertragen, was die Gutachter LIENHARD und NUSPLIGER denn auch unterlassen. Dies kann als weiterer Beleg dafür dienen, dass die Einheit der Materie nicht in nachvollziehbarer Weise angezweifelt werden kann. Führt man das Gedankenexperiment dennoch weiter und unterstellt das Vorhandensein imaginärer Teile, müsste man zum Ergebnis gelangen, die nicht vorhandenen Teile seien für teilungsgültig zu erklären, der tatsächlich vorhandene Teil müsse hingegen gültig bleiben. So entspräche es, wie sich aus der Begründung der Initiative eindeutig ergibt, dem hypothetischen Willen der Unterzeichner, wenigstens über die Frage, wie viele Fremdsprachen auf der Primarstufe unterrichtet werden dürfen, solle abgestimmt werden. Dieser hypothetisch verbleibende Teil der Initiative wäre auch keineswegs von untergeordneter Bedeutung und die Initiative würde nicht ihres Gehaltes beraubt. Im Gegenteil: In Wirklichkeit ist es ja der einzige Gegenstand der Initiative.

Im Übrigen hat DANIEL MOECKLI nachgewiesen, dass bei einer Verletzung der Einheit der Materie unter Gesichtspunkten der Verhältnismässigkeit regelmässig nicht die Teilungsgültigkeit, sondern die Aufspaltung der Initiative<sup>40</sup> als angemessene Rechtsfolge anzusehen wäre.<sup>41</sup> Es käme dann zu zwei getrennten Abstimmungen über die jeweilige Initiative. Diese zutreffende Überlegung beweist wiederum, dass vorliegend die Einheit der Materie nicht angezweifelt werden kann. Die Initiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ liesse sich nicht in einen tatsächlich vorhandenen und in einen erst noch zu erfindenden Teil aufspalten.

**Fazit:** Selbst wenn die Initiative die Einheit der Materie verletzen würde, müsste der Kantonsrat nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit eine Teilungsgültigkeit in Erwägung zie-

<sup>37</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N. 862; HANGARTNER/KLEY, N. 2112.

<sup>38</sup> BGE 139 I 292 E. 7.2.3 S. 298 f. mit weiteren Hinweisen. Siehe auch TORNAY, S. 119 f.

<sup>39</sup> MOECKLI, ZBl 115/2014, S. 587.

<sup>40</sup> Zur Aufspaltung einer gegen die Einheit der Materie verstossenden kantonalen Volksinitiative und den damit zusammenhängenden rechtlichen Grenzen BGE 130 I 185 E. 4 S. 200. Ferner TORNAY, S. 122 ff.

<sup>41</sup> MOECKLI, ZBl 115/2014, S. 593 f. Vorsichtiger TORNAY, S. 125.

hen. Es dürfte nur der hinzugedachte Teil für ungültig erklärt werden, die Forderung nach einer Fremdsprache auf der Primarstufe müsste der Kantonsrat demgegenüber als gültig erklären.

## **6. Verstoss gegen übergeordnetes Recht**

Die Volksinitiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ darf nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen. In Bezug auf eine kantonale Gesetzesinitiative umfasst das massgebende übergeordnete Recht das Bundesrecht, das interkantonale Recht, das internationale Recht sowie das kantonale Verfassungsrecht.<sup>42</sup> Vorliegend kommt ein Verstoss gegen interkantonales Recht (a) in Form des HarmoS-Konkordates und der Vorgaben der EDK sowie gegen Bundesrecht (b) in Gestalt von Art. 15 Abs. 3 SpG und Art. 62 Abs. 4 BV in Betracht.

### **a) Interkantonales Recht**

#### **aa) HarmoS-Konkordat**

Sofern ein Kanton dem HarmoS-Konkordat<sup>43</sup> beigetreten ist, steht eine Vorschrift, die maximal eine Fremdsprache in der Primarschule zulässt, in Widerspruch zu dem von dem betreffenden Kanton gemäss Art. 48 Abs. 5 BV zu beachtenden interkantonalen Recht.<sup>44</sup> Für die einschliesslich Kindergarten acht Jahre dauernde Primarstufe<sup>45</sup> ist festgelegt, dass die erste Fremdsprache spätestens ab dem 5. Schuljahr und die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 7. Schuljahr unterrichtet wird.<sup>46</sup> Die Initiative „Für die Volksschule“ im Kanton St. Gallen als dem HarmoS-Konkordat beigetretener Kanton, die auf der Primarstufe „maximal eine Fremdsprache“ vorsah, war daher unvereinbar mit dem übergeordneten Recht. Der Regierungsrat hat die Initiative daher zu Recht nicht zur Unterschriftensammlung zugelassen.<sup>47</sup> Um dieser Rechtsbindung zu entgehen, muss der betreffende Kanton zuvor aus dem Konkordat austreten.<sup>48</sup> Diesen Weg möchte im Kanton St. Gallen die Initiative „Ja zum Austritt aus dem gescheiterten HarmoS-Konkordat“ beschreiten. Da der Kanton Luzern einen Beitritt zum HarmoS-Konkordat in der Volksabstimmung vom 28. September 2008 abgelehnt hat, unterliegt er nicht dessen Vorgaben.

---

<sup>42</sup> GRISEL, N. 700 ff.; HANGARTNER/KLEY, N. 2118; TORNAY, S. 90.

<sup>43</sup> Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007 – SR 1.2.

<sup>44</sup> Verwaltungsgericht St. Gallen, Entscheid vom 28. April 2015, B 2014/216 E. 4.2.2.

<sup>45</sup> Art. 6 HarmoS-Konkordat.

<sup>46</sup> Art. 4 Abs. 1 Satz 1 HarmoS-Konkordat.

<sup>47</sup> Im Kanton St. Gallen entscheidet abweichend von den meisten anderen Kantonen die Regierung vor der Unterschriftensammlung über die Zulässigkeit des Initiativbegehrens. Vgl. § 36 Abs. 2 Satz 1 Gesetz über Referendum und Initiative (RIG). Gegen den Entscheid der Regierung ist die Beschwerde zum Verwaltungsgericht gegeben.

<sup>48</sup> Vgl. Art. 14 HarmoS-Konkordat.

**Fazit:** Aus dem HarmoS-Konkordat kann sich für den Kanton Luzern mangels Beitritts keine Unvereinbarkeit kantonaler Initiativen mit übergeordnetem Recht ergeben.

## **bb) Akte der EDK**

Der Kanton Luzern ist Mitglied der EDK und hat das Schulkonkordat<sup>49</sup> ratifiziert. Daher könnte er an die von der EDK verantworteten Akte gebunden sein. Betreffend den Fremdsprachenunterricht hat die Plenarversammlung der EDK am 25. März 2004 das Dokument „Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule: Strategie der EDK und Arbeitsplan für die gesamtschweizerische Koordination“ beschlossen. In Punkt 3.7.1. heisst es unter anderem: „Spätestens bis zum 5. Schuljahr setzt der Unterricht von mindestens zwei Fremdsprachen ein, wovon mindestens eine Landessprache.“

Anlässlich der Plenarkonferenz vom 31. Oktober 2014 gab die EDK eine Stellungnahme zum Sprachenunterricht ab. Die EDK bestätigte darin ihre Sprachenstrategie von 2004 und damit das Modell 3/5, das vorsieht, dass eine zweite Landessprache und Englisch spätestens ab dem 3. bzw. dem 5. Schuljahr der Primarschule unterrichtet werden.

Die Kantone können durch interkantonalen Vertrag interkantonale Organe zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigen (Art. 48 Abs. 4 BV).<sup>50</sup> Die EDK verfügt mit dem Schulkonkordat<sup>51</sup> über eine formelle Rechtsgrundlage.<sup>52</sup> Die Plenarversammlung der EDK wiederum beschliesst als Versammlung aller Mitglieder über Massnahmen mit „Entscheid- oder Richtliniencharakter“.<sup>53</sup> Zulässig ist der Erlass rechtsetzender Bestimmungen zur Umsetzung eines interkantonalen Vertrages jedoch nur, sofern der betreffende Vertrag nach dem für die Gesetzgebung geltenden Verfahren genehmigt worden ist und die inhaltlichen Grundzüge der Bestimmungen festlegt (Art. 48 Abs. 4 Bst. a und b BV).

Das Schulkonkordat enthält neben den unmittelbar an die Kantone gerichteten Verpflichtungen in Art. 2 lediglich eine Grundlage für den Erlass unverbindlicher Empfehlungen in Art. 3. Bezüglich der Kantone, die einen Beitritt zum HarmoS-Konkordat abgelehnt haben, fehlt es somit jedenfalls an einer interkantonalen Vereinbarung, welche die inhaltlichen Grundzüge für den Erlass rechtsetzender Bestimmungen enthält. Das Dokument „Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule: Strategie der EDK und Arbeitsplan für die gesamtschweizerische Koordination“ und die hierauf bezogene Stellungnahme basieren somit nicht

---

<sup>49</sup> Konkordat über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970 – SR 1.1.

<sup>50</sup> BIAGGINI, BV, Art. 48 N. 14; MÜLLER/UHLMANN, N. 526; SCHWEIZER/ABDERHALDEN, in: SG-Komm., Art. 48 N. 51. Siehe ferner Verwaltungsgericht St. Gallen, Entscheid vom 28. April 2015, B 2014/216 E. 4.2.2.

<sup>51</sup> Vgl. Art. 1 und Art. 5 Schulkonkordat.

<sup>52</sup> EHRENZELLER, VVDStRL 73 (2014), S. 22; BIAGGINI, Jahrbuch des Föderalismus 2009, S. 383.

<sup>53</sup> Art. 6 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1 Satz 2 Statut der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK-Statut) – SR 2.1.1.

auf einer Rechtsgrundlage, die ein interkantonales Organ zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigt.

Weder die im Jahr 2004 verabschiedete Strategie noch die hierauf bezogene Stellungnahme aus dem Jahr 2014 weisen daher rechtsverbindlichen Charakter auf.<sup>54</sup> So halten auch LIENHARD und NUSPLIGER in ihrem Gutachten fest: „Weder die Sprachenstrategie von 2004 noch andere Beschlüsse der Erziehungsdirektorenkonferenz haben den Charakter von verpflichtendem interkantonalem Recht.“<sup>55</sup> Demnach handelt es sich nicht um rechtsetzende Bestimmungen des interkantonalen Rechts im Sinne von Art. 48 Abs. 4 BV. Die Akte der EDK-Plenarkonferenz können daher nicht die Unvereinbarkeit kantonalen Rechts mit übergeordnetem Recht begründen.<sup>56</sup>

**Fazit:** Die EDK hat keine rechtsverbindlichen Akte zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts erlassen. Die Initiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ verstösst nicht gegen vom Kanton Luzern zu beachtendes interkantonales Recht (Art. 48 Abs. 5 BV).

## **b) Bundesrecht**

### **aa) Sprachengesetz**

In Betracht kommt ein Verstoß der beabsichtigten Fremdsprachenregelung der Initiative gegen Art. 15 Abs. 3 SpG. Die Vorschrift lautet:

„Sie [Bund und Kantone] setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit für einen Fremdsprachenunterricht ein, der gewährleistet, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen.“

Das Ende der obligatorischen Schulzeit ist nicht gleichbedeutend mit der Primarschulstufe. Diese dauert sechs Jahre, während die Schulpflicht insgesamt mindestens neun Jahre dauert (Art. 2 Bst. c Schulkonkordat). Von daher steht es den Kantonen mit Blick auf Art. 15 Abs. 3 SpG frei, die Kompetenzen in einer zweiten Fremdsprache erst auf der ebenfalls obligatorischen Sekundarschulstufe zu vermitteln.

**Fazit:** Die Initiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ widerspricht Art. 15 Abs. 3 SpG nicht.

---

<sup>54</sup> Ebenso WALDMANN, Newsletter IFF 1/2015, S. 13 f. Allgemein zu Beschlüssen der EDK TIEFENTHAL, Jusletter 24. Januar 2005, N. 16, 33.

<sup>55</sup> Botschaft des Regierungsrates, B 8, S. 35.

<sup>56</sup> Siehe auch WALDMANN, Newsletter IFF 1/2015, S. 14.

## **bb) Harmonisierungsgebot (Art. 62 Abs. 4 BV)**

Ob sich aus den für das Bildungswesen einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung („Bildungsverfassung“) eine Verpflichtung der Kantone zur Unterrichtung von zwei Fremdsprachen auf der Primarschulstufe ergibt, ist in Rechtsprechung und Literatur umstritten. Eine ausdrückliche Regelung hierzu existiert nicht. Der Streit dreht sich vorrangig um den verpflichtenden Gehalt von Art. 62 Abs. 4 BV. Die Vorschrift lautet: „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 die notwendigen Vorschriften.“ Art. 62 Abs. 4 BV stellt die wichtigste Ausprägung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen (Art. 61a Abs. 2 BV) zwecks Erreichung der Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz (Art. 61a Abs. 1 BV) dar.<sup>57</sup> Art. 62 Abs. 4 BV selbst definiert nach einhelliger Auffassung jedoch nicht das Mass der erforderlichen Harmonisierung.<sup>58</sup> Dieses könnte sich folglich im Hinblick auf den Fremdsprachenunterricht lediglich aus einer systematischen Interpretation der Norm unter Heranziehung weiterer Bestimmungen und unter Zugrundlegung des Normzweckes ergeben.

### **(1) Interpretation mithilfe eines allgemeinen Harmonisierungsstandards?**

Das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen bejahte eine konkrete Pflicht der Kantone mit Blick auf den Fremdsprachenunterricht, indem es aus Art. 61a Abs. 2 und Art. 62 Abs. 4 BV eine Koordinationspflicht aller Kantone ableitete, mit der „ein Ausscheren aus der gemeinsam erarbeiteten Lösung [...] nicht vereinbar“ sei.<sup>59</sup> Die in Art. 61a Abs. 1 BV als Ziel formulierte Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz in der Gestalt interkantonaler Mobilität hänge massgeblich von der Regelung des Fremdsprachenunterrichts ab. Diese Argumentation steht in der Kontinuität zu den Ausführungen der Regierung des Kantons Graubünden, die bezüglich einer Initiative, die auf den Unterricht in lediglich einer Sprache in der Primarschule abzielte, unter anderem ausführte: „Wenn aber ein Kanton, wie Graubünden, einen Beitritt [zum HarmoS-Konkordat] ablehnt, kann er seiner Harmonisierungspflicht auf dem Koordinationsweg nur dadurch nachkommen, indem er seine kantonale Regelung an dem gemeinsam erarbeiteten, nun im Konkordat zum Ausdruck gebrachten Harmonisierungsstandard ausrichtet.“<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Zu diesem Zusammenhang HÖRDEGEN, ZBl 108/2007, S. 129.

<sup>58</sup> BIAGGINI, BV, Art. 62 N. 13; EHRENZELLER, in: SG-Komm., Art. 62 N. 52.

<sup>59</sup> Verwaltungsgericht St. Gallen, Entscheid vom 28. April 2015, B 2014/216 E. 4.2.1.

<sup>60</sup> Botschaft der Regierung, Heft Nr. 10/2014 – 2015, S. 595. Zu beachten ist, dass es sich im Kanton Graubünden aufgrund der Dreisprachigkeit um eine Sondersituation handelt, was zusätzliche verfassungsrechtliche Fragen wie die Diskriminierung rätoromanisch- und italienischsprachiger Schüler sowie die Gleichwertigkeit der Amtssprachen aufwarf.

Gemäss Art. 61a Abs. 2 BV koordinieren die Kantone ihre „Anstrengungen“ für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicher. In Anbetracht des programmatischen Charakters der Vorschrift<sup>61</sup> besteht Einigkeit, dass allein hieraus noch keine konkreten Vorgaben für die Kantone erwachsen. Solche werden indessen aus einer Zusammenschau mit Art. 62 Abs. 4 BV entwickelt. Hieraus ergebe sich, dass die Kantone die Harmonisierung der kantonalen Schulsysteme auf dem Koordinationsweg erreichen müssten.<sup>62</sup> Kantonale „Alleingänge“ seien nicht mehr zulässig, insbesondere auch der Weg zu dem zu erreichenden Ziel sei vorgegeben. Belegt werde dies durch Art. 15 Abs. 3 SpG, wonach sich die Kantone für einen Fremdsprachenunterricht einsetzten, der gewährleiste, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügten. Kantonale Volksinitiativen, die nur eine Fremdsprache auf der Primarschulstufe verlangen, widersprechen daher einerseits dem im HarmoS-Konkordat konsolidierten Harmonisierungsstandard und liefern andererseits den bundesrechtlichen Harmonisierungsvorgaben zuwider, jedenfalls soweit diese Fremdsprache keine Landessprache sei.<sup>63</sup> Einzelne Kantone könnten deshalb nicht aus der Harmonisierungspflicht aussteigen und eigene, vom Harmonisierungsgrad abweichende Fremdsprachenregelungen für die Primarschulstufe treffen.

Die Gutachter LIENHARD und NUSPLIGER schliessen sich dieser Auffassung an, indem sie bei der Auslegung von Art. 62 Abs. 4 BV massgeblich auf die Interpretation durch die EDK abstellen und halten daher fest: „Zu den Eckwerten des Harmonisierungsauftrags gehört auch, dass der Unterricht in der zweiten Fremdsprache bereits auf der Primarstufe beginnt. Dies ist das Ergebnis einer mehrjährigen politischen Diskussion in der EDK und in andern Gremien. Diese Vorgabe gilt gestützt auf Art. 62 Abs. 4 BV auch für Kantone, die den „Alleingang“ gewählt haben. Diese Betrachtungsweise gilt jedenfalls dann, wenn ein Kanton von sechs Nachbarkantonen umgeben ist, in denen der Unterricht in der zweiten Fremdsprache bereits auf der Primarstufe beginnt. In einer solchen Situation verletzt eine Volksinitiative, die eine „Entharmonisierung“ des Fremdsprachenunterrichts und damit eine Insellösung anstrebt, den Koordinationsauftrag von Art. 62 Abs. 4 BV und den damit verbundenen Grundsatz der Durchlässigkeit des Bildungssystems.“<sup>64</sup>

So wird argumentiert, die in Art. 62 Abs. 4 BV angelegte Harmonisierungspflicht decke sich mit den Vorgaben aus dem HarmoS-Konkordat und den Dokumenten der EDK. Bei LIENHARD und NUSPLIGER heisst es dementsprechend: „Bei der Auslegung des Harmonisierungsauftrags und des Durchlässigkeitsgebots sind deshalb auch die Sprachenstrategie der EDK und das Grundanliegen der nationalen Kohäsion zu berücksichtigen. Diese Sonderkonstellation ist ein

---

<sup>61</sup> Vgl. HÖRDEGEN, ZBI 108/2007, S. 139.

<sup>62</sup> Dazu und zum Folgenden EHRENZELLER, Gutachten, S. 22 f.

<sup>63</sup> EHRENZELLER, in: SG-Komm., Art. 62 N. 66.

<sup>64</sup> Botschaft des Regierungsrates, B 8, S. 38 f.

massgebliches Argument für die starke Verpflichtung, die mit dem Harmonisierungsauftrag verbunden ist.<sup>65</sup>

Diese Argumente vermögen jedoch nicht zu überzeugen. Kantone, die einen Beitritt zum HarmoS-Konkordat ausdrücklich abgelehnt haben, können nicht durch die Hintertür einer offen formulierten Verfassungsbestimmung den identischen Pflichten unterworfen werden wie die Kantone, die dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind. Das HarmoS-Konkordat wäre überflüssig und die Volksabstimmungen hierüber hätten die Stimmberechtigten in die Irre geführt.

Der Begriff der Koordination in Art. 62 Abs. 4 BV impliziert darüber hinaus ein Element der Freiwilligkeit. Dem widerspricht die Vorstellung eines unbedingten Zwangs zur Koordination. Bestünde der Koordinationsweg einzig in Form der Bestimmungen des HarmoS-Konkordates, hätte dies zur Folge, dass die Kantone unabhängig davon, ob sie dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind, dessen Inhalt zu übernehmen hätten. Art. 61a und Art. 62 BV inkorporieren aber nicht automatisch den integralen Inhalt des II. Abschnitts des HarmoS-Konkordates.<sup>66</sup> Genau dies wäre aber der Fall, wollte man aus dem Begriff „Ziele der Bildungsstufen“ ableiten, dass am Ende der Primarstufe zwingend zwei Fremdsprachen unterrichtet worden sein müssten.

Den Dokumenten der EDK auf der anderen Seite fehlt es an Rechtsverbindlichkeit. Es ist nicht nachvollziehbar, dass rechtlich nicht bindende Äusserungen interkantonalen Gremien mittels einer Kompetenzbestimmung gleichsam Verfassungsrang erlangen sollen. Die Normenhierarchie zwischen BV, Bundesgesetzen und interkantonalem Recht würde auf den Kopf gestellt. Interkantonale Gremien könnten auf diese Weise die Bestimmungen der BV mithilfe unverbindlicher Empfehlungen verbindlich auslegen.

Die Zielbestimmung in Art. 61a Abs. 1 BV kann zwar bei der systematischen Auslegung von Art. 62 Abs. 4 BV herangezogen werden. Jedoch lässt sich die Behauptung empirisch nicht belegen, die Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz (Art. 61a Abs. 1 BV) in ihrer horizontalen Dimension zwischen den Kantonen<sup>67</sup> werde durch das „Ausscheren“ eines Kantons aufgrund des Beginns des Fremdsprachenunterrichts erst in der fünften anstelle der dritten Primarschulklasse und der Beschränkung auf eine Fremdsprache vereitelt. Dies gilt zunächst für die unvermeidbare Undurchlässigkeit bei einem Wechsel zwischen den Sprachregionen. Wer von der Westschweiz in die Deutschschweiz oder in Graubünden von einer deutschsprachigen Gemeinde in eine romanischsprachige Gemeinde wechselt, sieht sich einer anderen Unterrichtssprache und einer anderen Zusammensetzung und Abfolge von erster und zweiter Fremdsprache gegenüber.

Aber auch bei einem Wechsel zwischen Deutschschweizer Kantonen ist die Durchlässigkeit hinsichtlich des Fremdsprachenunterrichts gegenwärtig nicht gegeben. Während die meisten

---

<sup>65</sup> Botschaft des Regierungsrates, B 8, S. 38.

<sup>66</sup> Siehe WALDMANN, Newsletter IFF 1/2015, S. 6.

<sup>67</sup> Siehe dazu HÖRDEGEN, ZBl 108/2007, S. 129.



Kantone in der dritten Primarschulklasse mit Englisch beginnen, ist in sechs Kantonen Französisch die erste Fremdsprache, in den deutschsprachigen Gemeinden Graubündens ganz überwiegend Italienisch und vereinzelt Romanisch. Appenzell Innerrhoden kennt auf der Primarstufe einzig Englisch als Fremdsprache, im Aargau beginnt der Französischunterricht als zweite Fremdsprache erst in der sechsten Klasse. Im Kanton Uri ist Italienisch als zweite Fremdsprache ab der fünften Klasse vorgesehen, dies zudem nur als Wahlpflichtfach. Durchlässigkeit besteht somit aktuell einzig zwischen den französischsprachigen Gebieten der Westschweizer Kantone. Selbst diese Situation könnte sich jedoch durch einen Wechsel einzelner Kantone von Deutsch zu Englisch als erster Fremdsprache grundsätzlich jederzeit ändern.

Bestätigt wird die hier vertretene Ansicht durch die Vorgehensweise der Nidwaldner Behörden. Die Rechtslage im Kanton Nidwalden ist – anders als in Graubünden und St. Gallen – identisch wie in Luzern, handelt es sich doch ebenfalls um einen einsprachigen Kanton, der dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten ist. Am 8. März 2015 wurde in Nidwalden über die Volksinitiative zur Teilrevision des Volksschulgesetzes betreffend den Sprachunterricht auf der Primarstufe abgestimmt.<sup>68</sup> Regierungsrat und Landrat erachteten die Bundesrechtskonformität der Forderung nach Unterricht in nur einer Fremdsprache auf der Primarstufe nicht als problematisch. Der Regierungsrat hält zur Gültigkeit der Initiative einzig fest: „Es bestehen keine Widersprüche zum Bundesrecht oder zur Kantonsverfassung.“<sup>69</sup> Die landrätliche Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit setzte sich eingehend mit der Frage der Konformität der Initiative mit Art. 62 Abs. 4 BV auseinander und bejahte die Bundesrechtskonformität. Sie hielt auf der Grundlage ihrer Diskussionen fest: „Ungeachtet der möglichen zukünftigen Entwicklungen im Bereich des Fremdsprachenunterrichts vertritt die Kommission SJS die Ansicht, dass die Volksinitiative weder Art. 62 BV noch anderem übergeordnetem Recht widerspricht.“<sup>70</sup> Der Landrat beschloss in der Sitzung vom 22. Oktober 2014 ohne Diskussion und einstimmig, die Initiative als zulässig zu erklären.<sup>71</sup>

## **(2) Art. 62 Abs. 4 BV als Kompetenztitel des Bundes**

Art. 62 Abs. 4 BV erfährt seine Bedeutung nicht aus der Verankerung von Pflichten zulasten der Kantone im Sinne eines bestimmtem Koordinationsergebnisses, sondern aus seiner Funktion als Kompetenztitel des Bundes, indem diesem eine (bedingte) Gesetzgebungskompetenz verliehen wird.<sup>72</sup> Die Vorschrift verpflichtet den Bund für den Fall, dass auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung zustande kommt, zum Erlass der notwendigen Vorschriften. Die Kantone sind somit im Einklang mit Art. 61a Abs. 2 BV lediglich zu Koordinie-

---

<sup>68</sup> Die Initiative wurde mit einem Nein-Stimmenanteil von 61,72 Prozent abgelehnt.

<sup>69</sup> Regierungsrat des Kantons Nidwalden, S. 5.

<sup>70</sup> Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit, S. 2.

<sup>71</sup> Protokoll der Landratssitzung vom 22. Oktober 2014, S. 109 f.

<sup>72</sup> Siehe Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats, BBl 2005, 5479 5521 f. Ausführlich zu den Grenzen der Bundeskompetenz WALDMANN, Newsletter IFF 1/2015, S. 5 ff.

rungsbemühungen verpflichtet, ein Abweichen vom Weg der Koordination ist ihnen nicht verboten. Art. 62 Abs. 4 BV rechnet vielmehr mit einem – wenn auch unerwünschten und mit der Ausübung der Bundeskompetenz sanktionierbaren<sup>73</sup> – Scheitern der Koordination. BERNHARD WALDMANN umschreibt die Rechtslage wie folgt: „Art. 62 Abs. 4 BV statuiert jedoch für die Kantone keine Rechtspflicht, aber immerhin eine Obliegenheit zur Harmonisierung. Misslingt die gesamtschweizerische Harmonisierung über die interkantonale Zusammenarbeit, hat der Bundesgesetzgeber die notwendigen Regelungen zu treffen.“<sup>74</sup>

Tatbestand der Norm ist die gescheiterte Koordination in Bezug auf die Harmonisierung des Schulwesens durch die Kantone, Rechtsfolge die Einräumung einer Bundeskompetenz. Aus dem Tatbestand einer Bundeskompetenz können keine konkreten Pflichten zulasten der Kantone abgeleitet werden. PETER HÄNNI führt daher treffend aus: „Das in Art. 62 Abs. 4 festgelegte Ziel der Harmonisierung setzt nicht voraus, dass eine einheitliche Lösung gefunden werden muss oder dass die Lösung derjenigen entspricht, die der Bundesgesetzgeber getroffen hätte, wäre er im Rahmen von Art. 62 Abs. 4 aktiv geworden.“<sup>75</sup> Die Frage, welche Regelungen ein Kanton treffen darf, ist demnach von der Frage zu trennen, ob der Bund selbst die Kompetenz zur Regelung besitzt. Nach der Gegenauffassung könnte die dem Bund eingeräumte Kompetenz denn auch nie zur Anwendung gelangen, wäre den Kantonen doch ein Verlassen des Koordinationsweges von vornherein untersagt.

Vergleichbar argumentierte die zuständige Kommission des Nidwaldner Landrates, als sie zwischen der geltenden Verfassungsrechtslage und möglichen künftigen Entwicklungen unterschied: „Abs. 4 begründet [demgegenüber] lediglich einen Regelungsmechanismus, dessen Hauptzweck nach Ansicht der Kommission darin bestehen dürfte, Druck auf harmonisierungsunwillige Kantone zu erzeugen. Insofern erscheint es zwar nicht als wahrscheinlich, jedoch als möglich, dass der Bundesgesetzgeber die Frage der ersten Fremdsprache in Zukunft bundesrechtlich beantworten wird, wodurch die Kantone in diesem Bereich in ihrer Schulhoheit beschnitten würden. Das hätte – je nach Ausgestaltung einer allfälligen bundesrechtlichen Regelung betreffend die erste Fremdsprache – unter Umständen zur Folge, dass das Volksschulgesetz betreffend den Sprachunterricht auf der Primarschule bei einer allfälligen Annahme der vorliegenden Volksinitiative in wenigen Jahren neuerlich einer Revision unterzogen werden müsste.“<sup>76</sup>

### **(3) Alternative Instrumente zur Durchsetzung des Harmonisierungsziels**

Das Ziel der Harmonisierung des Schulwesens büsst dadurch seine praktische Wirkung nicht ein. Die Bundesversammlung könnte das HarmoS-Konkordat – gegebenenfalls nach Schaf-

<sup>73</sup> Zu dem dadurch auf die harmonisierungsunwilligen Kantone erzeugten Druck BIAGGINI, BV, Art. 62 N. 11.

<sup>74</sup> WALDMANN, Newsletter IFF 1/2015, S. 7.

<sup>75</sup> BSK BV-HÄNNI, Art. 62 N. 45.

<sup>76</sup> Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit, S. 2.

fung einer gesetzlichen Grundlage<sup>77</sup> – für allgemein verbindlich erklären (Art. 48 Abs. 1 Bst. b BV) oder auf der Grundlage von Art. 62 Abs. 4 BV nach der Feststellung des Scheiterns der Bemühungen zur Harmonisierung des Schulwesens ein gesetzliche Regelung erlassen.<sup>78</sup> Diese Instrumente dürfen nicht dadurch umgangen werden, dass kantonale Regierungen, Parlamente und Gerichte ihre Lesart der Art. 61a und Art. 62 BV kurzerhand im betreffenden Kanton für massgebend erklären. Sie würden dadurch die Kompetenzen der Bundesversammlung unterlaufen. Unter demokratischen und sogar unter föderalistischen Gesichtspunkten<sup>79</sup> wäre im Vergleich zur unmittelbar auf die Verfassung gestützten Verbindlichkeit interkantonalen Vorgaben eine Kompetenzausübung durch den Bund vorzugswürdig. Die Bundesversammlung müsste ein dem fakultativen Referendum unterstehendes Gesetz beziehungsweise ein dem fakultativen Referendum unterstehenden Beschluss erlassen. Die Vorzüge dieser Vorgehensweise lägen in der durch die parlamentarische Beratung erzeugten Transparenz und in der demokratischen Abstützung durch den Beschluss der Bundesversammlung und die Möglichkeit des fakultativen Referendums.

Inhaltlich geht der vom Bundesamt für Kultur unterbreitete Vorschlag für eine Ergänzung des SpG weniger weit als die von einigen Autoren aus Art. 62 Abs. 4 BV abgeleitete Pflicht der Kantone. So wird eine Ergänzung von Art. 15 Abs. 3 SpG mit folgendem Satz vorgeschlagen: „In der zweiten Landessprache beginnt der Unterricht auf der Primarschulstufe.“ Diejenigen Kantone, die bislang oder neu nur eine Fremdsprache auf der Primarschulstufe anbieten, wären danach verpflichtet, als einzige Fremdsprache eine Landessprache zu unterrichten. Eine Pflicht zur Unterrichtung von zwei Fremdsprachen auf der Primarschulstufe ist ausdrücklich nicht vorgesehen. So erläutert das Bundesamt für Kultur seinen Vorschlag folgendermassen: „Diese Lösung würde die Stellung der zweiten Landessprache auf Primarschulstufe formell sichern. Sie lehnt sich gleichzeitig weitestgehend an die HarmoS-Lösung an, allerdings ohne die Einstiegsfremdsprache, die Reihenfolge und ein bestimmtes Schuljahr für den Beginn des jeweiligen Fremdsprachenunterrichts festzulegen. Die Handlungsfreiheit der Kantone bleibt damit gewahrt.“<sup>80</sup>

Ob der Bund eine Regelung erlassen wird, ist Gegenstand kontroverser Prognosen und lässt sich kaum abschätzen. Geht man aber davon aus, dass der Vorschlag des Bundesamts für Kultur geltendes Recht wird, könnten daneben aus Art. 62 Abs. 4 BV keine weitergehenden Harmonisierungspflichten abgeleitet werden. Nach Ausübung der Kompetenz durch den Bundesgesetzgeber müsste Art. 15 Abs. 3 SpG insoweit als abschliessend angesehen werden. Folgt man Auffassung, wonach Art. 62 Abs. 4 BV die Kantone zum Unterricht von zwei Fremdsprachen auf der Primarschulstufe verpflichte, hätte dies die paradoxe Auswirkung, dass die Kantone vor der Ausübung der Bundeskompetenz unmittelbar auf der Grundlage der Kompetenznorm strengeren Pflichten unterworfen wären als nach der Kompetenzaus-

---

<sup>77</sup> Vgl. JAAG, in: Staatsrecht, § 14 N. 10.

<sup>78</sup> Zu diesem Argument auch WALDMANN, Newsletter IFF 1/2015, S. 13.

<sup>79</sup> Zu letzteren GROSSENBACHER, IFF-Newsletter 2/2015, S. 6 f.

<sup>80</sup> Bundesamt für Kultur BAK, S. 16.

übung durch den Bund. Dies deutet darauf hin, dass die Vertreter dieser Ansicht den Pflichtengehalt von Art. 62 Abs. 4 BV überdehnen.

#### **(4) Grosszügigere Beurteilung der Bundesrechtskonformität bei allgemeiner Anregung**

Schliesslich weist die Initiative die Form der allgemeinen Anregung auf. Dies eröffnet grössere Spielräume im Hinblick auf eine bundesrechtskonforme Umsetzung. Das Bundesgericht führt dazu aus: „Bei der Umsetzung der Initiative ist insbesondere auf grösstmögliche Vereinbarkeit des Umsetzungsaktes mit dem höherrangigen Recht zu achten, ohne dass allerdings die Einhaltung desselben in jedem Einzelfall bereits zu prüfen ist. Bei einer unformulierten Verfassungs- oder Gesetzesinitiative läuft dies auf eine voraussichtlich mit höherrangigem Recht konforme Vorlage von Bestimmungen der entsprechenden Normstufe mit dem in der allgemeinen Anregung angestrebten Inhalt hinaus.“<sup>81</sup>

**Fazit:** Art. 62 Abs. 4 BV verpflichtet die Kantone nicht, Unterricht in zwei Fremdsprachen auf der Primarstufe vorzusehen.<sup>82</sup> Die Volksinitiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ ist somit auch insoweit mit dem Bundesrecht vereinbar.

## **II. Eindeutige Undurchführbarkeit**

Ein Volksbegehren ist schliesslich gemäss § 145 StRG ungültig, wenn es eindeutig undurchführbar ist.<sup>83</sup>

Undurchführbar ist eine Initiative, die sich gegen die physikalischen Naturgesetze unter Einschluss des Zeitablaufs richtet oder wenn sich ein Begehren widerspricht beziehungsweise derart unklar abgefasst ist, dass es nicht verstanden werden kann.<sup>84</sup> Die der Durchführung entgegenstehenden Hindernisse müssen unüberwindbar sein.<sup>85</sup>

Die Volksinitiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ ist ohne Weiteres durchführbar.

**Fazit:** Der Ungültigkeitsgrund eindeutiger Undurchführbarkeit ist nicht gegeben.

---

<sup>81</sup> BGer, 1C\_312/2014, E. 5.3. Siehe auch BGE 139 I 2 E. 5.6 S. 9

<sup>82</sup> So bereits WALDMANN, Newsletter IFF 1/2015, S. 7: „Vor diesem Hintergrund dürfen kantonale Volksinitiativen, die mit bereits erreichten interkantonalen Harmonisierungsstandards in Widerspruch stehen, nicht wegen Verletzung von Art. 61a Abs. 2 oder Art. 62 Abs. 4 BV für ungültig erklärt werden.“

<sup>83</sup> Vgl. auch BGE 128 I 190 E. 5 S. 201; TORNAY, S. 84.

<sup>84</sup> HANGARTNER/KLEY, N. 2115.

<sup>85</sup> BGE 128 I 190 E. 5 S. 202.

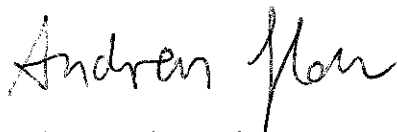
**Gesamtergebnis:** Die Initiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ ist weder rechtswidrig noch undurchführbar. Der Kantonsrat darf die Initiative daher nicht für ungültig erklären.

### **C. Zusammenfassung**

Die Volksinitiative „Eine Fremdsprache auf der Primarstufe“ betrifft einen Gegenstand, für den der Kanton Luzern zuständig ist. Das Volksbegehren fällt als Gesetzesinitiative in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten und des Kantonsrates. Die Initiative lässt den Willen der Unterzeichner eindeutig erkennen, wahrt die Einheit der Form und die Einheit der Materie. Auch gegen die Durchführbarkeit der Initiative bestehen keine Bedenken.

Zweifelhaft ist einzig, ob die Volksinitiative gegen übergeordnetes Recht verstösst. Da der Kanton Luzern jedoch dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten ist, verbieten es weder das massgebliche interkantonale Recht noch das Recht des Bundes, auf der Stufe der Primarschule nur eine Fremdsprache zu unterrichten. Insbesondere aus Art. 62 Abs. 4 BV lässt sich keine entsprechende Vorgabe ableiten. Die Norm verleiht dem Bund unter bestimmten Voraussetzungen die Kompetenz zur Gesetzgebung im Schulbereich beziehungsweise vermittelt dem Bund die Befugnis zur Allgemeinverbindlicherklärung des HarmoS-Konkordates.

Solange die Bundesversammlung kein Gesetz erlassen beziehungsweise keinen solchen Beschluss gefasst hat, sind die Kantone bezüglich des Fremdsprachenunterrichts lediglich verpflichtet, bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit Kenntnisse in einer zweiten Landessprache zu vermitteln (Art. 15 Abs. 3 SpG). Das Tätigwerden des Bundes hat im Vergleich zur Interpretation von Art. 62 Abs. 4 BV mithilfe interkantonalen Empfehlungen die entscheidenden Vorzüge der Transparenz durch das parlamentarische Verfahren und der demokratischen Legitimation durch die Referendumpflichtigkeit des Gesetzes beziehungsweise des Beschlusses.



Prof. Dr. Andreas Glaser

## Literaturverzeichnis

AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, *Droit constitutionnel suisse, Volume I: L'État*, 3. Aufl., Bern 2013.

BIAGGINI GIOVANNI, *BV Kommentar*, Zürich 2007 (zit. BIAGGINI, BV, Art. ... N. ...).

BIAGGINI GIOVANNI, *Schulkoordination in der Schweiz: Der steinige Weg des „Konkordats-Föderalismus“*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (EZFF) Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2009 (Band 10)*, Baden-Baden 2009, S. 380 – 394.

Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina, *Staatsrecht*, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2011 (zit. BEARBEITER, in: *Staatsrecht*, § ... N. ...).

EHRENZELLER BERNHARD, *Der Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand*, *VVDStRL 73 (2014)*, S. 7 – 79.

EHRENZELLER BERNHARD, *Gutachten zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative „Nur eine Fremdsprache in der Primarschule“*, 2014 (zitiert: EHRENZELLER, *Gutachten*)

Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Band I und Band II*, 3. Aufl., Zürich / St. Gallen 2014 (zit. BEARBEITER, in: *SG-Komm.*, Art. ... N. ...).

GRISEL ETIENNE, *Initiative et référendum populaires*, 3. Aufl., Bern 2004.

GROSSENBACHER KLARA, *Die kantonale Schulhoheit unter Druck – Die demokratischen Reaktionen und deren Folgen*, *IFF-Newsletter 2/2015*.

HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8. Aufl., Zürich 2012.

Häner Isabelle/Rüssli Markus/Schwarzenbach Evi (Hrsg.), *Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung*, Zürich 2007 (zit. BEARBEITER, in: *Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung*, Art. ... N. ...).

HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Zürich 2000.

HÖRDEGEN STEPHAN, *Grundziele und -werte der „neuen“ Bildungsverfassung*, *ZBl 108/2007*, S. 113 – 145.

MOECKLI DANIEL, *Die Teilungültigerklärung und Aufspaltung von Volksinitiativen*, *ZBl 115/2014*, S. 579 – 599.

MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 3. Aufl., Zürich 2013.

Richli, Paul/Wicki, Franz (Hrsg.), Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010, (zit. BEARBEITER, in: Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, § ... N. ...).

TIEFENTHAL JÖRG MARCEL, Die Erziehungsdirektorenkonferenz, Jusletter 24. Januar 2005.

TORNAY BÉNÉDICTE, La démocratie directe saisie par le juge, Genf/Zürich/Basel 2008.

TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011.

WALDMANN BERNHARD, Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?, Newsletter IFF 1/2015.

Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015 (zit. BSK BV-BEARBEITER, Art. ... N. ...).

### **Materialienverzeichnis**

Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 22. September 2015, B 8 (Luzern).

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 10/2014 – 2015, S. 587 (Graubünden).

Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Bundesamt für Kultur BAK, Harmonisierung des Sprachenunterrichts, Bericht zuhanden der WBK-S vom 17. Februar 2015.

Kommission für Staatspolitik, Justiz und Sicherheit, Volksinitiative zur Teilrevision des Volksschulgesetzes betreffend den Sprachunterricht auf der Primarstufe, Bericht und Antrag der Kommission SJS betreffend die Zulässigkeit vom 24. September 2014.

Parlamentarische Initiative Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung, Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats, BBl 2005, 5479.

Regierungsrat des Kantons Nidwalden, Volksinitiative Fremdsprachen auf der Primarstufe, Bericht an den Landrat vom 19. August 2014.