

An den Landrat

Glarus, 21. November 2023

Memorialsantrag Nils Landolt, Näfels, und Unterzeichnende «Schaffung von Bildungsgutschriften»; Zulässig- und Erheblicherklärung

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

1.1. Anliegen und Inhalt des Memorialsantrags

Der vorliegende Memorialsantrag in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs beabsichtigt die Schaffung von Bildungsgutschriften. Dazu soll Artikel 11 des Gesetzes über Schule und Bildung (Bildungsgesetz) um den Absatz 1^{bis} ergänzt werden. Der Besuch einer bewilligten Privatschule soll für Kantonseinwohner und Kantonseinwohnerinnen in der Höhe der durchschnittlichen Kosten eines Kindes an einer öffentlichen Schule unentgeltlich sein. Die Privatschulen sollen entsprechend pro Kind einen Kostenbeitrag in diesem Umfang erhalten. Der Wortlaut und die Begründung liegen bei.

1.2. Zustandekommen

Vorliegend wurde der Memorialsantrag vom 29. September 2023 durch eine im Kanton Glarus stimmberechtigte Einzelperson, Herr Nils Landolt, wohnhaft in Näfels, als Erstunterzeichner eingereicht. Neun weitere Stimmberechtigte haben den Memorialsantrag ebenfalls unterzeichnet. Er erfüllt die Voraussetzungen von Artikel 71 Absätze 2–4 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR). Der Memorialsantrag ist somit zustande gekommen (Art. 72 Abs. 1 GPR).

1.3. Übermittlung an den Landrat

Ist ein Memorialsantrag zustande gekommen, so stellt der Regierungsrat dem Landrat innerhalb von drei Monaten den Antrag, ihn für rechtlich zulässig oder unzulässig zu erklären (Art. 74 Abs. 1 GPR). Der Landrat entscheidet über die rechtliche Zulässigkeit des Antrags und beschliesst über dessen Erheblichkeit (Art. 59 Abs. 2 Verfassung des Kantons Glarus, KV, i. V. m. Art. 77 Abs. 1 Landratsverordnung, LRV). Der Entscheid ist im Amtsblatt zu publizieren (Art. 74 Abs. 2 GPR). Bei der Prüfung der Zulässigkeit geht es nicht um Fragen der politischen Opportunität eines Antrags, sondern um eine Beurteilung aus rechtlicher Sicht. Der Landrat übt somit eine Rechtskontrolle aus.

2. Zulässigkeit

2.1. Anforderungen

Nach den Bestimmungen von Artikel 58 Absätze 2 und 4 KV und von Artikel 73 GPR ist ein Memorialsantrag zulässig, wenn er:

- einen Gegenstand betrifft, der in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fällt;
- in der Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt worden ist (Einheit der Form);
- sich mit Gegenständen befasst, die in sich in einem sachlichen Zusammenhang stehen (Einheit der Materie);
- übergeordnetes Recht beachtet;
- und durchführbar ist.

2.2. Gegenstand im Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde

Gegenstand eines Memorialsantrags kann nach Artikel 58 Absatz 2 KV alles sein, was in den Zuständigkeitsbereich der Landsgemeinde gemäss Artikel 69 KV fällt. Vorliegend wird eine Änderung des kantonalen Bildungsgesetzes beantragt. Der Memorialsantrag betrifft somit einen Gegenstand, der in die Kompetenz der Landsgemeinde fällt (vgl. Art. 69 Abs. 1 KV).

2.3. Einheit der Form

Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn der Memorialsantrag ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht wird (Art. 73 Abs. 3 GPR). Eine Vermischung beider Formen ist unzulässig. Beim vorliegenden Memorialsantrag handelt es sich um einen ausgearbeiteten Entwurf. Eine Vermischung mit der Form der allgemeinen Anregung liegt nicht vor. Damit erfüllt der Antrag die Anforderungen an die Einheit der Form.

2.4. Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie will verhindern, dass die Stimmberechtigten auf zwei oder mehrere politisch voneinander unabhängige Fragen nur einmal antworten können. Zwischen den einzelnen Teilen des Antrags muss deshalb ein innerer, sachlicher Zusammenhang bestehen (Art. 73 Abs. 2 GPR). Der vorliegende Memorialsantrag hat lediglich ein Thema zum Gegenstand: einen Kostenbeitrag in der Höhe der durchschnittlichen Kosten eines Kindes an einer öffentlichen Schule, welcher an bewilligte Privatschulen ausgerichtet wird – in anderen Worten die Schaffung von Bildungsgutschriften. Die Einheit der Materie ist damit gewahrt.

2.5. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Der Memorialsantrag darf nichts enthalten, was dem Bundesrecht oder, wenn sein Gegenstand nicht eine Verfassungsänderung betrifft, der Kantonsverfassung widerspricht (Art. 58 Abs. 4 KV). Nachfolgend wird anhand thematischer Schwerpunkte geprüft, ob diese Vorgaben erfüllt werden.

2.5.1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bundesverfassung, BV) regelt im Bereich des Schulwesens nur Grundsätze. So ist gemäss Artikel 19 der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht gewährleistet. Zuständig für das Schulwesen sind die Kantone (Art. 62 Abs. 1 BV). Die Bundesverfassung schreibt vor, dass die Kantone für einen ausreichenden Grundschulunterricht zu sorgen haben, der allen Kindern offensteht. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch und untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. An öffentlichen Schulen ist er unentgeltlich (Art. 62 Abs. 2 BV).

Die eidgenössischen Räte setzten sich in der parlamentarischen Beratung des Entwurfs der geltenden Bundesverfassung einlässlich mit der Frage auseinander, ob Grundschulunterricht an privaten Ausbildungsstätten ebenfalls unentgeltlich sein *müsse*. Dies wurde jedoch verneint (zum Ganzen: PLOTKE HERBERT, Die Bedeutung des Begriffes Grundschulunterricht in Art. 19 und in Art. 62 Abs. 2 der Bundesverfassung, ZBI 106/2005, S. 558, insb. auch Fn. 15). Ausgeschlossen ist eine Subventionierung von Privatschulen durch die Bundesverfassung im Umkehrschluss jedoch nicht. Daher stehen die Vorgaben der Bundesverfassung der gesetzlichen Festlegung von Bildungsgutschriften nicht entgegen.

2.5.2. Kantonale Regelung der Privatschulen

Der Kanton Glarus hat für Privatschulen klare Vorgaben geschaffen: Das Recht, Privatschulen zu errichten und zu führen, ist in den Schranken des Gesetzes gewährleistet (Art. 36 Abs. 1 KV). Entsprechend bedarf die Führung von Privatschulen, die ohne öffentlichen Auftrag Unterricht zur Absolvierung der Schulpflicht anbieten, einer Bewilligung des Regierungsrates. Die Bewilligung wird erteilt, wenn die Privatschule Gewähr für eine Bildung bietet, welche derjenigen der öffentlichen Schulen gleichwertig ist (Art. 6 Abs. 1 Bildungsgesetz). Die Privatschulen unterstehen der Aufsicht des Departements (Art. 6 Abs. 2 Bildungsgesetz).

2.5.3. Subventionierung von Privatschulen

Zur Subventionierung von Privatschulen existiert keine Bundesnorm. Grundsätzlich können Privatschulen in der Schweiz öffentlich subventioniert werden (NIKOLAI RITA et al., Wirkungen von Bildungsregulierung im Vergleich: Rahmenbedingungen und Finanzierung von Privatschulen in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Zeitschrift für Rechtssoziologie 38(2)/2018, S. 291). In einzelnen Kantonen wird von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und Privatschulen werden aus öffentlichen Mitteln unterstützt (Bundesamt für Statistik, Bildungsinstitutionen, Neuchâtel 2021, S. 12 ff. m. w. H.; NIKOLAI RITA et al., a.a.O., S. 292).

Im Kanton Glarus legt die Kantonsverfassung fest, dass Privatschulen aus öffentlichen Mitteln unterstützt werden können (Art. 36 Abs. 2), wobei öffentliche Mittel eine Subvention sowohl von Kanton wie Gemeinden bedeuten kann. Gemäss dem Kommentar zur Verfassung wurde bei dieser Möglichkeit an «Privatschulen, die vor allen als Sonderschulen [...] wertvolle Dienste zu erbringen vermögen», gedacht (vgl. SCHWEIZER RAINER J., Verfassung des Kantons Glarus, Kommentar zum Entwurf, Band I, S. 103–104).

Das Bildungsgesetz unterscheidet zwischen «reinen Privatschulen» (Art. 6) und «Privatschulen mit öffentlicher Aufgabenerfüllung» (Art. 8), nur letztere «mit allen Konsequenzen wie [...] Mitfinanzierung» (vgl. Landsgemeindememorial 2001, § 8, S. 93). So kann der Landrat Schulen mit privater Trägerschaft die Gewährleistung eines bestimmten Bildungsangebotes übertragen oder ihnen den Charakter einer öffentlichen Schule zuerkennen (Art. 8 Bildungsgesetz). Gemäss Artikel 115 Absatz 3 des Bildungsgesetzes beschliesst der Regierungsrat Leistungsaufträge mit solchen privaten Schulen, welche vom Landrat als öffentliche Schulen anerkannt sind. Gemäss Artikel 17 Absatz 1 der Verordnung über die Volksschule (Volksschulverordnung, VSV) gelten sowohl die Schule an der Linth wie auch das Heilpädagogische Zentrum Glarnerland als Privatschulen mit öffentlicher Aufgabenerfüllung. Nur in Bezug auf diese zwei Sonderschulen kennt der Kanton Glarus bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine Subventionierung privater Beschulung.

Eine ergänzende Subvention von Privatschulen ohne öffentliche Aufgabenerfüllung gemäss Artikel 8 Bildungsgesetz wird vom Wortlaut der Kantonsverfassung nicht ausgeschlossen und kann daher gesetzlich festgelegt werden.

2.5.4. Zusammenfassung

Aus dem Gesagten resultiert, dass das Erfordernis der Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht der rechtlichen Zulässigkeit des Memorialsantrags nicht entgegensteht.

2.6. Durchführbarkeit

Ist ein Memorialsantrag offensichtlich nicht realisierbar, ist er für unzulässig zu erklären (Art. 58 Abs. 4 KV). Sich abzeichnende, grosse Schwierigkeiten bei der Umsetzung eines Memorialsantrags im Falle seiner Annahme genügen dafür jedoch nicht. Vielmehr muss die Umsetzung zweifelsfrei und aufgrund eines unüberwindbaren Hindernisses unmöglich sein. Erst wenn der Antrag keinen Raum mehr für eine Auslegung lässt, mit der seine Anliegen verwirklicht werden können, ist er für unzulässig zu erklären. Vorliegend sind keine grösseren Schwierigkeiten bei der Umsetzung erkennbar. Der Memorialsantrag ist durchführbar.

3. Ergebnis

Der Regierungsrat kommt zum Ergebnis, dass der in der Form eines ausformulierten Entwurfs eingereichte Memorialsantrag die Anforderungen von Artikel 58 Absätze 2 und 4 KV sowie von Artikel 73 GPR erfüllt. Er ist für rechtlich zulässig zu erklären.

4. Erheblichkeit

Ob ein rechtlich zulässiger Memorialsantrag erheblich erklärt wird, obliegt ausschliesslich dem Landrat (Art. 59 Abs. 2 KV). Die Stellungnahme des Regierungsrates beschränkt sich auf die rechtliche Zulässigkeit (Art. 74 Abs. 1 GPR).

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den Memorialsantrag für zulässig zu erklären und über die Erheblichkeit zu befinden.

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Benjamin Mühlemann, Landammann
Arpad Baranyi, Ratsschreiber*

Beilage:

- Memorialsantrag