

An den Landrat

Glarus, 19. November 2013

Memorialsantrag Heinz Hürzeler, Luchsingen, und Mitunterzeichner „Kindergarten und mindestens die Unterstufe der Primarschule sind in den Dörfern zu führen“; Zulässig- und Erheblicherklärung

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Inhalt des Memorialsantrages

Der am 21. August 2013 eingegangene Memorialsantrag verlangt eine Ergänzung von Artikel 37 Absatz 2 der Kantonsverfassung (KV). Danach müssten Kindergarten und mindestens die Unterstufe der Primarschule in den Dörfern geführt werden. In der Begründung wird namentlich auf die aktuelle Diskussion über die Schulstandorte in der Gemeinde Glarus Süd verwiesen. Nach Auffassung der Memorialsantragstellenden hätten die Vorstellungen des Gemeinderates zur Reduktion der Schulstandorte in den betroffenen Dörfern eine Vergreisung und weitere Entvölkerung zur Folge. Die Verfrachtung der Kinder mit Schulbussen führe zu einer schädlichen Entwurzelung. Nachdem auch in der Gemeinde Glarus Nord ähnliche Probleme aufträten, bedürfe es einer übergemeindlichen Lösung. Da der Kanton gemäss Verfassung die Oberaufsicht über das Schulwesen ausübe, müsse eine verfassungsmässige Grundlage geschaffen werden. Mit dem Memorialsantrag erhoffe man sich die Erhaltung der Kindergärten und der Unterstufe in kindgerechten Distanzen. – Die Einzelheiten der Begründung können dem beiliegenden Memorialsantrag entnommen werden.

2. Vorgaben der Zulässigkeitsprüfung

Gemäss Artikel 59 Absätze 1 und 2 KV übermittelt der Regierungsrat die eingereichten Memorialsanträge mit seiner Stellungnahme zur rechtlichen Zulässigkeit innert drei Monaten dem Landrat, der über die rechtliche Zulässigkeit entscheidet und gegebenenfalls über die Erheblichkeit beschliesst. Ein Memorialsantrag kann gemäss Artikel 58 Absatz 2 KV jeden Gegenstand betreffen, der in die Zuständigkeit der Landsgemeinde fällt; er darf nichts enthalten, was dem Bundesrecht oder, wenn er nicht eine Verfassungsänderung betrifft, der Kantonsverfassung widerspricht. Der Antrag kann in der Form der allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt werden (Art. 58 Abs. 3 KV). Zwischen den einzelnen Teilen des Antrages muss ein sachlicher Zusammenhang bestehen (Art. 58 Abs. 4 KV). – Bei der Zulässigkeitsprüfung geht es nicht um die politische Befürwortung oder Ablehnung, sondern nur um die Frage, ob der beantragte Inhalt mit den rechtlichen Vorgaben vereinbar sei.

3. Stellungnahme des Regierungsrates zur rechtlichen Zulässigkeit

3.1. Überprüfungskriterien

Der Memorialsantrag verlangt in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs die Änderung einer Verfassungsbestimmung. Zum übergeordneten Recht, mit welchem die vorgeschlagene Regelung vereinbar sein muss, gehören namentlich das Bundesrecht sowie ungeschriebene Schranken der Verfassungsrevision.

3.2. Auslegung der beantragten Verfassungsnorm

Die beantragte Ergänzung von Artikel 37 Absatz 2 KV verlangt, dass der Kindergarten und mindestens die Unterstufe der Primarschule „in den Dörfern“ zu führen sind. Nach dem Wortlaut würde die Bestimmung entsprechende Angebote in allen Dörfern des Kantons verlangen. Bei diesem Verständnis wäre der Begriff des Dorfes zu klären. Darunter könnten etwa die vor der Gemeindestrukturereform oder die bei Inkrafttreten der Kantonsverfassung von 1988 bestehenden Orts- oder Schulgemeinden verstanden werden, allenfalls aber auch alle im Kanton bestehenden Siedlungen mit Dorfcharakter, wozu z.B. auch Ennetbühls gezählt werden könnte. Die Begründung lässt eher darauf schliessen, dass es den Memorialsantragstellenden um die Erhaltung der aktuellen Verteilung der Schulstandorte geht, gemäss welcher es in verschiedenen Dörfern bereits keinen eigenen Kindergarten bzw. keine eigene Unterstufe der Primarschule mehr gibt. Die beantragte Verfassungsregelung bedürfte bei ihrer Annahme der Konkretisierung, die wohl durch die Landsgemeinde als Gesetzgeber vorzunehmen wäre.

3.3. Durchführbarkeit

Die Kantonsverfassung verlangt nicht ausdrücklich, dass ein Memorialsantrag durchführbar ist. Die faktische Undurchführbarkeit einer Vorlage ist indessen als ungeschriebene Schranke der Verfassung zu betrachten; es macht keinen Sinn, die Stimmberechtigten über nicht umsetzbare Begehren befinden zu lassen¹.

Der Memorialsantrag verlangt, dass in jedem Dorf zumindest die Angebote des Kindergartens und der Unterstufe der Primarschule geführt werden. Je nach Auslegung des Antragstextes würde der aktuelle Zustand als Schranke der Reduktion von Standorten festgeschrieben; bei wörtlichem Verständnis ergäbe sich darüber hinaus eine Verpflichtung der Gemeinden, Standorte zusätzlich in jenen Dörfern zu schaffen, in denen heute keine solchen bestehen. Die Gemeinden hätten je nachdem ihre Standortplanung zu überarbeiten oder getroffene Standortentscheide rückgängig zu machen; allenfalls müssten neue Schulräumlichkeiten bereitgestellt werden.

Die beantragte Vorgabe müsste unbesehen von pädagogischen und finanziellen Gesichtspunkten eingehalten werden. Dies würde die Aufgabe der Gemeinden erheblich erschweren. Zudem müssten allfällig entgegenstehende Vorgaben der kantonalen Schulgesetzgebung, beispielsweise betreffend die Grösse von Schulklassen², dem höherrangigen Verfassungsrecht angepasst werden. Allerdings dürfte dadurch der bundesverfassungsrechtliche Anspruch auf ausreichenden Grundschulunterricht (Art. 62 Abs. 2 Bundesverfassung) nicht infrage gestellt werden. Dies wäre dann der Fall, wenn wegen der Standortvorgabe an gewissen Orten auf Dauer nur Kleinstklassen geführt werden könnten. Zum ausreichenden Grundschulunterricht gehört auch das Erlernen des Sozialverhaltens, wozu es grundsätzlich Kindergruppen von einer bestimmten Grösse bedarf. Im Extremfall könnte die beantragte Standortvorgabe selbst dazu führen, dass Kinder zwecks Erreichens einer Mindestgruppengrösse in ein anderes Dorf transportiert werden müssten. Indessen erscheint die Umsetzung

¹ Vgl. Ulrich Häfelin, Walter Müller, Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Zürich 2012, N. 1758 f.; Ivo Hangartner u. Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N. 2114; BGE 128 I 201 f. E. 5.

² Siehe Art. 6 der Verordnung über die Volksschule.

des Memorialsantrages nicht als geradezu unmöglich. Ein Memorialsantrag ist nur bei unüberwindlichen Hindernissen mangels Durchführbarkeit für unzulässig zu erklären³. Ob die Forderung eines Memorialsantrages als vernünftig erscheint, ist keine Frage der Rechtmässigkeit, sondern allenfalls eine der Erheblichkeit.

Der Memorialsantrag enthält keine Vorgabe zum Zeitpunkt seiner Umsetzung. Das heisst, dass derselbe innert vernünftiger Frist erfüllt werden müsste. Somit ergibt sich auch in zeitlicher Hinsicht keine Undurchführbarkeit des Memorialsantrages.

3.4. Gemeindeautonomie

Gemäss Artikel 37 Absatz 2 KV führen die Gemeinden die Volksschule. Diese Regelung soll nach dem Willen der Memorialsantragstellenden durch die erwähnte Vorgabe betreffend Schulstandorte ergänzt werden. Dadurch würde die Freiheit der Gemeinden in der Gestaltung ihrer Aufgabenerfüllung erheblich beschränkt.

Gemäss Artikel 50 Absatz 1 der Bundesverfassung ist die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet. Sie garantiert mithin den Gemeinden den Schutz jener Autonomie, welche das kantonale Recht einräumt. Artikel 115 Absatz 1 KV gewährleistet unter anderem das Recht der Gemeinden, ihre Angelegenheiten in den Schranken von Verfassung und Gesetz selbstständig zu regeln; Artikel 119 Absatz 2 KV hält unter der Sachüberschrift „Gemeindeautonomie“ fest, dass die Gemeinden ihre Organisation selbst bestimmen und ihre Aufgaben nach eigenem Ermessen erfüllen.

Gemäss den vorgenannten Bestimmungen der Bundes- und der Kantonsverfassung hängt es von der kantonalen Verfassungs- und Gesetzgebung ab, ob und in welchem Ausmass den Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Autonomie zusteht. Es besteht keine bundesrechtliche Mindestgarantie, an welche sich das kantonale Recht zu halten hätte⁴. Soweit die kantonale Verfassungs- und Gesetzgebung die Befugnis der Gemeinden zur Selbstgesetzgebung und Selbstverwaltung einschränkt, liegt daher zum Vornherein keine Verletzung der verfassungsrechtlich geschützten Gemeindeautonomie vor. Die mit dem Memorialsantrag verlangte Verfassungsregelung betreffend Schulstandorte würde somit trotz der damit verbundenen Einschränkung der kommunalen Selbstständigkeit keine Verletzung übergeordneten Rechts darstellen. Ob die Gestaltungsfreiheit der Gemeinden im Volksschulbereich auf die vorgesehene Art beschränkt werden soll, ist einzig eine politische Frage.

3.5. Fazit

Der Memorialsantrag erweist sich weder als mangels Durchführbarkeit unzulässig noch verletzt er die verfassungsrechtlich garantierte Gemeindeautonomie. Der Memorialsantrag ist somit zulässig.

³ BGE 128 I 201 f. E. 5.

⁴ Vgl. Ulrich Häfelin, Georg Müller, Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, N. 1382)

4. Antrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, den Memorialsantrag für zulässig zu erklären und alsdann über dessen Erheblichkeit zu entscheiden.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:

- Memorialsantrag