

ZGRC

Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden
Rivista grigionese di legislazione e giurisprudenza
Revista grischuna per legislaziun e giurisdicziun



02
14

Inhalt

Das Dokument:

Prof. Dr. Adriano Previtali

Una sola lingua straniera nelle scuole elementari? Un parere giuridico 75

Nur eine Fremdsprache in der Primarschule? Ein Rechtsgutachten (Übersetzung von Lic.iur. Salvatore Bianco, Rechtsanwalt, LL.M.) 93

Der Entscheid:

Zulässigkeit einer Zweitwohnungssteuer 115

Interkantonale

Doppelbesteuerung 130

Beitragspflicht von Gemeinden an Berufsfachschulen 137

Wasserrechtskonzession und Umweltschutz 143

Sozialhilfe und Unterhaltsanspruch 160

Sozialhilfeszuständigkeit bei Fremdplatzierung 163

Gültiges Schlichtungsverfahren als Prozessvoraussetzung 170

Zum Inhalt dieser Ausgabe:

Das in dieser Ausgabe publizierte Rechtsgutachten von Prof. Dr. Adriano Previtali zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» befasst sich namentlich mit der Durchlässigkeit des schweizerischen Bildungssystems, der Harmonisierung des Schulunterrichts und dem Schutz des Italienischen wie des Rätoromanischen in der Kantonsverfassung. Der italienischen Originalfassung ist die deutsche Übersetzung von Salvatore Bianco beigelegt. Die Regierung und der Grosse Rat werden sich nächstens mit dieser Frage zu befassen haben, wobei der Entscheid des Grossen Rates im Gegensatz zur Rechtslage auf Bundesebene beim Verwaltungsgericht und beim Bundesgericht angefochten werden kann.

Bei den publizierten Bundesgerichtsentscheiden handelt es sich vorwiegend um Grundsatzurteile zu bündnerischen Fällen. Das Bundesgericht wird diese auch amtlich veröffentlichen, hier liefern wir diese aber schneller und umfassender, insbesondere auch für jene Abonnenten, die die BGE nicht abonniert haben. Beim Urteil betreffend eine Konzession für ein Kleinwasserkraftwerk handelt es sich um einen Fall aus dem Obergoms; es ist jedoch auch für Graubünden von besonderem Interesse.

*Für die Redaktion:
Dr. iur. Dr. h.c. Giusep Nay*

Una sola lingua straniera nelle scuole elementari? Un parere giuridico

(mit beigelegter deutscher Übersetzung)

Seite 75

Das Rechtsgutachten von Prof. Adriano Previtali zuhanden der Pro Grigioni italiano prüft die formelle und materielle Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule»: die Einheit der Form, das Stimmrecht der Bürger und die Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung und der Kantonsverfassung. Es kommt zum Schluss, die Initiative sei ungültig zu erklären.

Zulässigkeit einer Zweitwohnungssteuer

den die wichtigsten Ergebnisse der erstellten Analyse zusammengefasst (VI).

II. Der Inhalt der Initiative

Dem Amtsblatt vom 10. Mai 2013 kann folgendes entnommen werden:

«Die unterzeichneten im Kanton Graubünden stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger stellen hiermit aufgrund von Art. 12 Abs. 2 i.V. mit Art. 13 Kantonsverfassung und Art. 54 ff. Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden folgendes Begehren in Form der allgemeinen Anregung.

Nur eine Fremdsprache in der Primarschule (Fremdspracheninitiative).

Das Gesetz für die Volksschulen des Kantons Graubünden ist so abzuändern und auszugestalten, dass in der Primarschule für den Fremdsprachenunterricht im ganzen Kanton folgende Regel gilt:

«In der Primarschule ist nur eine Fremdsprache obligatorisch, je nach Sprachregion ist dies Deutsch oder Englisch»,

«Nelle scuole elementari è obbligatoria solo una lingua straniera, a seconda della regione linguistica si tratta del tedesco o dell'inglese »,

«En la scola primaria è obbligatorica mo ina lingua estra. Tut tenor la regiun linguistica è quai tudestg u englais».

Gemäss den anerkannten Grundsätzen muss ein Initiativtext objektiv ausgelegt werden, das heisst, er ist so auszulegen, wie er von den Bürgern, an die er gerichtet ist, verstanden werden kann. Der subjektive Wille der Initianten sowie der Befürworter der Initiative ist dabei nicht massgebend. Wenn möglich, soll die Initiative inhaltlich so ausgelegt werden, dass sie übergeordnetem Recht entspricht(1).

Der Sinn des untersuchten Initiativtextes ergibt sich in klarer Weise aus der grammatikalischen Auslegung. Die drei Sprachversionen offenbaren dabei keine wesentlichen Unterschiede. Der Initiativtext ist äusserst genau formuliert und lässt keinerlei Zweifel aufkommen hinsichtlich des Willens der Initianten, die geltende Gesetzgebung im Sprachunterricht auf radikale Weise reformieren zu wollen.

Art. 30 Abs. 1 und 2 des kantonalen Schulgesetzes vom 21. März 2012, in Kraft seit dem 1. August 2013 (RS 421.000)(2), sieht im Wesentlichen zwei Verpflichtungen vor, nämlich,

RS 441.1.

Nur eine Fremdsprache in der Primarschule? Ein Rechtsgutachten (Übersetzung*)

Prof. Dr. Adriano Previtali, Universität Freiburg i.Ue.

I. Einführung

Ziel dieses Gutachtens ist die Überprüfung der Zulässigkeit der Initiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» aus dem Kanton Graubünden vom 10. Mai 2013. Der entsprechende Auftrag zur Ausarbeitung des Gutachtens wurde uns durch Pro Grigioni Italiano erteilt.

Nach der Darlegung des Inhaltes der Initiative (II) wird überprüft, ob die Initiative die erforderlichen Grundvoraussetzungen für deren Gültigkeit gemäss Art. 14 der Verfassung des Kantons Graubünden (KV/GR) erfüllt, und dabei insbesondere, ob die Initiative die Voraussetzungen hinsichtlich der Einheit der Form (III) und hinsichtlich der Kompatibilität mit dem übergeordneten Recht (V) gewährleistet. Beachtung verdient zudem auch ein mit der Frage der Zulässigkeit der Initiative nur indirekt zusammenhängendes Thema, nämlich dasjenige der Gewährleistung des Wahlrechts des Bürgers; diese Thematik soll daher in einem kurzen Exkurs dargestellt werden (IV). Schliesslich wer-

auf der Primarstufe zwei Fremdsprachen zu unterrichten sowie in den entsprechenden Klassen als erste Fremdsprache eine Kantonsprache zu lehren (dies wäre Deutsch in den italienisch- und romanischsprachigen Regionen und Italienisch in den deutschsprachigen Regionen)(3). Absatz 3 des erwähnten Artikels präzisiert diesbezüglich, dass der Unterricht in der ersten Fremdsprache in der 3. Primarklasse, der Unterricht in Englisch in der 5. Primarklasse beginnt.

Die Initiative verzerrt dieses Gleichgewicht durch die Einführung von drei zwingenden Anordnungen. Die ersten beiden Anordnungen resultieren unmittelbar aus der gewählten Formulierung, nämlich,

- die Verpflichtung, nur eine einzige Fremdsprache in den ersten sechs Schuljahren zu unterrichten, sowie
- die Verpflichtung, Englisch als erste Fremdsprache in den deutschsprachigen Regionen und Deutsch als erste Fremdsprache in den italienisch- und romanischsprachigen Gebieten zu wählen.

Die dritte zwingende Anordnung ist eine unmittelbare Konsequenz aus den ersten beiden Verpflichtungen, nämlich,

- das Verbot, in den deutschsprachigen Gebieten Italienisch auf der Primarstufe zu unterrichten.

Die Initiative führt ein starres System im Sprachenunterricht ein. Diese Starrheit wird durch zwei weitere Elemente untermauert:

- Die Initiative muss, ohne jegliche Ausnahme, im ganzen Kantonsgebiet angewendet werden. Gemäss dem im obgenannten Amtsblatt veröffentlichten Wortlaut wird klar festgehalten, dass das Gesetz für die Volksschulen des Kantons Graubünden so abzuändern und auszugestalten ist, dass für den Fremdsprachenunterricht in der Primarschule *«im ganzen Kanton folgende Regel gilt»*. Die Initiative sieht keinerlei Ausnahmen vor, um der Dreisprachigkeit des Kantons sowie der Förderung und dem Schutz der Minderheitensprachen Rechnung zu tragen. Sie kümmert sich weder um die konkreten Bedürfnisse einiger kantonaler Randregionen noch um die Notwendigkeit, die Mobilität der Schüler zu gewährleisten. Diese Aspekte wer-

den im Zusammenhang mit der Prüfung der Vereinbarkeit der Initiative mit dem übergeordneten Recht erneut aufgenommen und vertieft zu betrachten sein (vgl. unter V).

- Die Initiative sieht keinerlei Vorbehalt zugunsten des übergeordneten Rechts vor.

III. Das Prinzip der Einheit der Form

Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 KV/GR sieht vor, dass eine Initiative ganz oder teilweise ungültig ist, wenn sie *«die Einheit der Form oder der Materie nicht wahr»*(4).

Das Prinzip der Einheit der Form auferlegt den Initianten die Verpflichtung, sich zu entscheiden, ob sie die Initiative als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteten Entwurf einreichen wollen (vgl. auch Art. 13 Abs. 1 KV/GR).

Die zur Diskussion stehende Initiative ist bewusst als allgemeine Anregung eingereicht worden.

Im Falle einer Annahme der Initiative wäre es letztlich die Aufgabe des Grossen Rates, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten, welcher die Anliegen dieser Initiative hinsichtlich der Reform des Fremdsprachenunterrichts in den Primarschulen aufnimmt. Die von den Initianten gewünschte Umsetzung erfolgt gemäss den in den Artikeln 70 und 71 des Gesetzes über die politischen Rechte des Kantons Graubünden vorgesehenen Verfahrensregeln (GPR, RS 150.100).

Bei einer Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung ist das Prinzip der Einheit der Form verletzt, wenn dabei

- eine gemischte Vorlage eingereicht wird, in der einige Teile der Initiative direkt anwendbar sind und andere Teile für die Implementierung der Ausgestaltung durch den Grossen Rat bedürfen;
- eine Vorlage mit einem viel zu detailliert umschriebenen Inhalt eingereicht wird, welcher dem Grossen Rat keinen genügenden Handlungsspielraum mehr überlässt. Es handelt sich hier um einen weniger eindeutig umschriebenen Grundsatz als beim obenerwähnten Verbot der Ausarbeitung einer gemischten Vorlage. Dieses Prinzip ist dem Instrument der

Initiative in der Form der allgemeinen Anregung naturgemäss auferlegt. Die Einheit der Form ist in diesem Fall verletzt, wenn der Text der Initiative eine dermassen grosse Regelungsdichte erfährt – der Wortlaut der Initiative ist so detailliert und konkret – dass der Grosse Rat in tatsächlicher Hinsicht nicht mehr in der Lage ist, seine Rolle als Vermittler zwischen den Wünschen der Initianten und der Wahrnehmung der anderen öffentlichen oder privaten Interessen auszuüben. Mit anderen Worten, der Grosse Rat ist in einem solchen Fall seiner Befugnisse beraubt und muss sich in tatsächlicher Hinsicht auf die rein mechanische Übernahme der Vorschläge der Initianten beschränken(5).

Die erste Voraussetzung scheint keine Schwierigkeiten zu bereiten. Es handelt sich hier nicht um eine gemischte Initiative im oben erwähnten Sinne.

Ob die zweite Voraussetzung erfüllt ist, ist indessen fraglicher.

Naturgemäss muss die in Form einer allgemeinen Anregung eingereichte Initiative, wie oben erwähnt, die Grundsätze festlegen, welche das Handeln der zur Umsetzung des Inhaltes der Initiative aufgerufenen Behörden werden leiten müssen.

Es ist in der Tat nicht ausgeschlossen, dass der Wortlaut der in Form einer allgemeinen Anregung eingereichten Initiative einige genauer umschriebene Ziele vorsehen kann, um die Umsetzung durch die Behörden besser leiten zu können. Ein gewisser Detaillierungsgrad ist andererseits auch notwendig, um den mit der Umsetzung der Initiative beauftragten Behörden zu ermöglichen, den Willen der Initianten zu kennen sowie um dem Stimmvolk die Möglichkeit zu eröffnen, vom Inhalt des Vorschlages Kenntnis zu nehmen(6).

Allerdings dürfen diese Bestimmungen den Grundgedanken der in Form einer allgemeinen Anregung eingereichten Initiative nicht verfälschen.

Insbesondere darf die Regelungsdichte der Initiative (d.h. ihr Detaillierungsgrad) den notwendigen Handlungsspielraum für die mit der Umsetzung der Initiative betrauten Behörden nicht übermässig beschränken oder sogar den zukünftigen Verfasser des Gesetzgebungsent-

wurfes daran hindern, die in der Initiative enthaltenen Vorgaben an andere bestehende gesetzliche Bestimmungen, und dabei insbesondere an übergeordnetes Recht, anzupassen oder den Inhalt der Initiative mit anderen öffentlichen oder privaten Interessen in Einklang zu bringen. Das Bundesgericht hatte diesbezüglich mehrmals die Gelegenheit darauf hinzuweisen, dass *«per gli autori dell'iniziativa, la scelta della domanda in forma generica implica di per sé la rinuncia a proporre soluzioni concrete atte a realizzarne l'obiettivo. Essi si rimettono alla scelta dell'organo statale competente, il cui margine di manovra deve essere rispettato»*(7) [...für die Verfasser die Wahl der Initiative in Form einer allgemeinen Anregung schon den immanenten Verzicht beinhaltet, konkrete Lösungen zur Umsetzung der Ziele der Initiative vorschlagen zu können. Diese unterwerfen sich dem Entscheid des zuständigen staatlichen Organs, dessen Handlungsspielraum gewahrt werden muss.]**

Es ist nicht einfach festzulegen, ab welchem Detaillierungsgrad der Initiative der dem Grosse Rat zugestandene Beurteilungsspielraum verletzt ist(8). Obwohl es relativ wenige Fälle gibt, hat das Bundesgericht jedoch, auch kürzlich, nicht gezögert, in Form der allgemeinen Anregung eingereichte Initiativen wegen eines zu ausgeprägten Detaillierungsgrades für ungültig zu erklären(9).

Wie unter II festgestellt wurde, weist die zu beurteilende Initiative einen erhöhten Detaillierungsgrad auf.

Aus dem Wortlaut ergeben sich drei verbindliche Anforderungen, die keinerlei Interpretationsspielraum offen lassen, nämlich, die Verpflichtung, nur eine einzige Fremdsprache in den ersten sechs Schuljahren zu unterrichten, die Verpflichtung, Englisch in den deutschsprachigen Regionen und Deutsch in den italienisch- und romanischsprachigen Gebieten zu wählen sowie, als Konsequenz daraus, das Verbot, in den deutschsprachigen Gebieten Italienisch auf der Primarstufe zu unterrichten.

Der Grosse Rat kann sich von diesen Verpflichtungen nicht lösen, ohne damit den Willen der Initianten grundlegend zu verändern, was offensichtlich verboten wäre. Er muss sich darauf beschränken, diese Vorschläge in das Schulgesetz aufzunehmen, und dies in Abänderung insbesondere von Art. 30 des erwähnten

Schulgesetzes. Der Detaillierungsgrad des Initiativtextes steht auch der Möglichkeit entgegen, allfällige Widersprüche mit dem übergeordneten Recht mit Hilfe des Mittels der gesetzeskonformen Auslegung abzufedern (vgl. unter V).

Nicht einmal der im Initiativtext verankerte Ausdruck «*je nach Sprachregion*» vermag zu bewirken, dass diese Initiative für eine allgemeine Anregung gehalten werden kann, und dies aus zwei Gründen. Erstens ist dieser Aspekt vollständig marginal verglichen mit den drei erwähnten Hauptpflichten, welche das Kernstück der Initiative bilden. Zweitens ist der Entscheidungsspielraum, welcher dem Grossen Rat in diesem Punkt überlassen wurde, in Tat und Wahrheit inexistent. Tatsächlich sind die allgemeinen Kriterien, um die Zugehörigkeit der Gemeinden zu den unterschiedlichen Sprachregionen festzulegen, auf Verfassungsstufe geregelt und entziehen sich daher der Regelungsmöglichkeit durch den Gesetzgeber. Art. 3 Abs. 3 KV/GR schreibt nämlich vor, dass die Gemeinden und die Kreise bei der Bestimmung ihrer offiziellen Amtssprachen und ihrer Schulsprachen «*auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung*» zu achten und «*auf die angestammten sprachlichen Minderheiten*» Rücksicht zu nehmen haben. Die Verfassung des Kantons Graubünden schreibt daher dem Territorialitätsprinzip eine wichtige Rolle zu. Dieses Prinzip wird gemindert durch die Verpflichtung zum Schutz derjenigen einheimischen Sprachen, die in einer gewissen Region zu einer sprachlichen Minderheit zu zählen sind. Das Sprachengesetz des Kantons Graubünden aus dem Jahre 2006 (SpG, RS 492.100) hat sich darauf beschränkt, diese verfassungsmässigen Grundsätze so zu konkretisieren, indem es zwingend die Kriterien für die Zugehörigkeit der Gemeinden zu den unterschiedlichen Sprachräumen festgelegt hat (Art. 16ff. SpG)(10). Die Festlegung der Amts- und Schulsprachen der Gemeinden und Kreise erfolgt daher gemäss verfassungsmässigen Grundsätzen, auf die der Grosse Rat keinerlei Einfluss hat.

Der einzige Punkt, den der Grosse Rat festzulegen hat, ist der Beginn des Fremdsprachenunterrichts. Im allgemeinen Gefüge der Initiative handelt es sich dabei um einen vollkommen marginalen Aspekt mit geringfügiger Gestaltungsmöglichkeit. Diese ergänzende Kompe-

tenz kann selbstverständlich nicht genügen, um den tatsächlichen Inhalt der Initiative, welcher dem Grossen Rat vorschreibt, ohne jegliche Mitsprache die drei obenerwähnten Anforderungen zu unterstützen, wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

Es lässt sich daher festhalten, dass, über die rein formelle Bezeichnung der untersuchten Initiative hinaus, es sich vorliegendenfalls nicht um eine in Form der allgemeinen Anregung eingereichten Initiative im eigentlichen Sinne des Wortes handelt, sondern dass man hier mit einem weitgehend ausgearbeiteten Entwurf konfrontiert ist. Unter der Voraussetzung der Konformität mit dem übergeordneten Recht, muss der Inhalt der Initiative vom Grossen Rat «*tel quel*» übernommen werden. Abgesehen von ein paar vollkommen geringfügigen formalen Anpassungen, wird sich der Inhalt des zukünftigen Gesetzestextes des Schulgesetzes nicht von den drei erwähnten Erfordernissen entfernen können.

Doch trotz Fehlen jedwelcher bundesrechtlicher Verpflichtung, hat der Verfassungsgeber des Kantons Graubünden für den Stimmbürger die Möglichkeit vorgesehen, zwischen der ausgearbeiteten Initiative und der Initiative in Form der allgemeinen Anregung zu wählen. Der Entscheidung des bündnerischen Verfassungsgebers beruht auf sorgfältigen verfassungs- und verfahrensrechtlichen Überlegungen. Tatsächlich beruhen die beiden Formen der Initiative auf unterschiedlichen Ansätzen:

- in materieller Hinsicht verfolgen die beiden Initiativformen unterschiedliche Ziele. Diejenige des ausgearbeiteten Entwurfes basiert auf dem Grundgedanken eines direkten Dialoges zwischen Volk und Volk (der Initiativtext unterliegt ohne Änderungen der Entscheidung des Stimmvolkes). Die Initiative in Form der allgemeinen Anregung basiert demgegenüber auf einem Dreiecksverhältnis (Volk – Staatsorgane – Volk). Regierung und Grosser Rat müssen daher notgedrungen eine zentrale Rolle in der Umsetzung der in Form der allgemeinen Anregung eingereichten Initiative ausüben. Diese beiden staatlichen Institutionen sind daher aufgerufen, auch in politischer Hinsicht, einen Ausgleich zu finden, und zwar zwischen den

definierten Interessen der Befürworter der Initiative in Form der allgemeinen Anregung und anderen öffentlichen und privaten Interessen. Wer eine Initiative in Form einer allgemeinen Anregung einreicht, muss akzeptieren, dass diese Vermittlung durch die staatlichen Organe tatsächlich auch erfolgen kann. Die Initianten dürfen nicht versuchen, die notwendige Handlungsfreiheit der zur Umsetzung der Initiative berufenen staatlichen Organe durch die Auferlegung zu detaillierter Anordnungen zu beschränken;

- in formeller Hinsicht werden die beiden Initiativformen von vollständig unterschiedlichen Regeln beherrscht, bei denen Regierung, Grosser Rat und Stimmvolk je nach der Form der Initiative unterschiedliche Rollen innehaben. Ohne auf Einzelheiten eingehen zu wollen, ist zu erwähnen, dass das auf die Initiative in Form der allgemeinen Anregung angewandte Verfahren der Regierung und dem Grossen Rat einen klar grösseren Handlungsspielraum zuerkennt.

Die zur Diskussion stehende Initiative setzt sich über diese grundlegenden institutionellen Unterschiede hinweg. Durch die dermassen detaillierte Formulierung des Initiativtextes zwingen die Initianten den Grossen Rat auf die Ausübung einer seiner eigenen verfassungsmässigen Kompetenz zu verzichten. Und dies auf einem Gebiet, welches sehr grossen Einfluss auf die Organisation des Sprachenunterrichts im allgemeinen, auf die Gleichgewichte unter den kantonalen Sprachgemeinschaften sowie insbesondere auf die Rolle der Minderheiten und auf das Verhältnis zu anderen Kantonen und zum Bund hat (vgl. unter V).

Gestützt auf die bisherigen Erwägungen lässt sich daher festhalten, dass vorliegend eine dieser besonderen Konstellationen gegeben ist, bei denen eine in Form einer allgemeinen Anregung eingereichte Initiative aufgrund ihres ausserordentlich hohen Detaillierungsgrades den Grundsatz der Einheit der Form verletzt.

IV. Exkurs: das Stimmrecht der Bürger

1. Aus der Sicht des materiellen Rechts

Die Formulierung der Initiative ist auch hinsichtlich der Gewährleistung des Stimmrechts der Bürger und der Einhaltung des Vertrauensgrundsatzes problematisch.

Vorneweg soll hier eine notwendige Präzisierung erfolgen. Die Frage nach der Gewährleistung des Stimmrechts muss unterschieden werden vom Problem der Zulässigkeit der Initiative im engeren Sinne. Es handelt sich dabei um ein allgemeineres Thema. Aus Gründen ihres vorwiegend formalen Charakters wird die erwähnte Thematik im Vorfeld der Prüfung der materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Initiative und insbesondere der Kompatibilität der Initiative mit dem übergeordneten Recht dargestellt (vgl. unter V).

Das Stimmrecht wird durch Art. 34 BV und durch die Art. 9 und 10 KV/GR gewährleistet.

Dieses Recht verbietet es, unter anderem, ungenaue oder irreführende Angaben zu machen, welche die freie Willensbildung des Wählers beeinflussen können oder durch welche der Wähler sogar getäuscht werden kann. Der Verfassungsgeber des Kantons Graubünden hat diese Verpflichtung ausdrücklich im Art. 10 Abs. 2 KV/GR aufgenommen, indem er folgendes festgehalten hat: *«Die Abstimmungsvorlagen sollen einfach und verständlich sein. Eine unverfälschte Willensbildung und Willenskundgabe ist zu gewährleisten»*. Dieses Verbot erstreckt sich auf alle Vorbereitungshandlungen einer Abstimmung (z.B. auf die Veröffentlichung des Initiativtextes, auf die Phase der Unterschriftensammlung, auf den Beschluss der Beglaubigung, auf den Beschluss, die Initiative der Volksabstimmung zu unterbreiten, auf die Veröffentlichung der Abstimmungsunterlagen, auf die Abstimmungskampagne etc.).

Die Tatsache, dass die Bezeichnung der Initiative, wie vorgängig bereits festgestellt, eindeutig nicht dem tatsächlichen Inhalt des Textes entspricht, führt zu mindestens zwei Problemen:

- erstens, werden den Bürgern dadurch falsche oder zumindest jedoch widersprüchliche Informationen vermittelt, durch welche einige der Bürger sehr leicht verwirrt oder getäuscht werden können. Viele könnten gutgläubig tat-

sächlich zur Annahme verleitet werden, dass der Grosse Rat entsprechend der Bezeichnung der Initiative anschliessend den Wortlaut der Initiative wird anpassen können, um so auch andere öffentliche Interessen, wie insbesondere den Schutz und die Förderung der kantonalen Minderheitensprachen im Primarschulunterricht und dies auch in deutschsprachigen Gebieten sowie die Mobilität der Schüler angemessen zu berücksichtigen. Jedoch wird dies, wie erwähnt, nicht der Fall sein können;

- zudem können die Initianten durch die Mehrdeutigkeit der Initiative insofern profitieren, als dadurch, wenn auch nur indirekt, die Unterschriftensammlung erleichtert wird. Den gleichen unzulässigen Vorteil gibt es auch während einer allfälligen Volksabstimmung. Die Initianten können dadurch tatsächlich sowohl diejenigen mobilisieren, welche einen radikalen Wandel im Sprachenunterricht wünschen, als auch diejenigen, welche, obwohl einen Wechsel der geltenden Gesetzgebung befürwortend, dem Grossen Rat jedoch trotzdem einen grossen Handlungsspielraum für die Vermittlung zugestehen möchten und dies zum Zweck der Gewährleistung des übergeordneten Rechts, der wirkungsvollen interkantonalen Koordination des Schulwesens gemäss Art. 61a Abs. 1 und Art. 62 Abs. 4 BV sowie eines angemessenen Schutzes der kantonalen Minderheitensprachen wie unter anderem von Art. 3 KV/GR vorgeschrieben wird.

Wegen der daraus hervorgerufenen Verwirrung ist die fragliche Initiative daher mit dem Stimmrecht der Bürger nicht vereinbar.

Es kann auch nicht ernsthaft geltend gemacht werden, dass die Gefahr eines Irrtums hinsichtlich des Inhaltes der Initiative, insbesondere durch die Verteilung der Abstimmungsunterlagen durch die kantonalen Behörden oder im Laufe der Abstimmungskampagne vor der Abstimmung, nachträglich geheilt werden könnte. Und dies aus mindestens zwei Gründen:

- erstens, weil die Verletzung des Stimmrechts schon einige nicht wieder gut-

zumachende Auswirkungen auf den Ausgang der Initiative während der Unterschriftensammlung gehabt hat, indem dadurch insbesondere die Befürworter der Initiative zu Unrecht bevorteilt wurden, weil sie dadurch auch die Unterschriften derjenigen erhalten haben, die in Treu und Glauben von der Richtigkeit der ihnen offiziell unterbreiteten Formulierung der Initiative ausgegangen sind;

- zweitens, weil wir es hier mit einem Fehler zu tun haben, der ein integrierender Bestandteil der allgemeinen Formulierung der Initiative darstellt, und der nicht mehr vollständig korrigiert werden kann. Auch eine allfällige offizielle Mitteilung in den Abstimmungsunterlagen oder, falls überhaupt zulässig⁽¹¹⁾, im Laufe der Abstimmungskampagne vor der Abstimmung, kann die Auswirkungen eines solchen Fehlers nicht mehr vollständig heilen, und dies auch in Anbetracht der beschränkten Eingriffsmöglichkeiten, die den Behörden vor den Abstimmungen zugestanden werden.

Aus den gleichen, soeben dargelegten, für das Stimmrecht geltenden Gründen, ist die fragliche Initiative kaum mit dem Vertrauensprinzip vereinbar; das Prinzip wird als verfassungsmässiger Grundsatz in den Artikeln 5 Abs. 3 BV und Art. 5 Abs. 3 KV/GR sowie als Grundrecht im Art. 9 BV geschützt. Die dem Staat auferlegte Verpflichtung der Fairness gegenüber den eigenen Bürgern beinhaltet das Vermeiden von potenziell widersprüchlichen Mitteilungen, welche die gewöhnlichen Bürger verunsichern oder zu Fehlern verleiten könnten. Dies gilt in erhöhtem Masse auf dem Gebiet der Volksrechte, wo, wie vorliegendenfalls, der Bürger berufen ist, äusserst wichtige Entscheide zu fällen, welche unmittelbar das tägliche Leben einer grossen Anzahl Personen in grundlegenden Bereichen tangieren.

Daraus resultiert ein erhöhtes Bedürfnis nach dem Vorliegen einer, zumindest in formeller Hinsicht, einwandfreien Formulierung der zur Abstimmung unterbreiteten Initiative.

2. Vefahrensrechtliche Aspekte des Stimmrechts

Das Problem der Wahrung des Stimmrechts der Bürger stellt sich sowohl im Vorfeld der Umsetzung der Initiative in Form der allgemeinen Anregung, und dabei insbesondere in der Phase der Veröffentlichung, in der Phase der Unterschriftensammlung und in der Phase der Beglaubigung der Unterschriften, als auch im Nachgang, und dabei insbesondere im Zeitpunkt der Überprüfung der Zulässigkeit der Initiative.

Es soll hier fairerweise in Erinnerung gerufen werden, dass die Rechtsprechung im Bereich des Stimmrechts die Verpflichtung vorsieht, Handlungen, welche eine Verletzung des Stimmrechts darstellen können, schnellstmöglich gerichtlich zu beanstanden.

Der erste Akt, welcher theoretisch angefochten werden konnte, war die Veröffentlichung des Initiativtextes im kantonalen Amtsblatt des vergangenen 10. Mai, durch welchen die kantonale Staatskanzlei den Beginn der Laufzeit der Unterschriftensammlung bescheinigte. Die Beschwerdefrist für die Anfechtung dieses Aktes ist unbenutzt verstrichen.

Nun gilt es abzuklären, ob andere Handlungen Gegenstand einer allfälligen Beschwerde sein können. Zu diesen Handlungen können insbesondere folgende gezählt werden:

- der Akt, einem Bürger den Unterschriftenbogen zur Unterzeichnung der Initiative zu unterbreiten,
- der Beschluss einer Gemeinde, den Initianten den öffentlichen Raum für die Unterschriftensammlung zur Verfügung zu stellen,
- der Beschluss der Beglaubigung der Unterschriften durch die Staatskanzlei(12).

Es ist nicht möglich, mit absoluter Gewissheit zu sagen, ob einer allfälligen Beschwerde gegen einen der obenerwähnten Akte stattgegeben würde, da:

- geltend gemacht werden könnte, dass die Beschwerde, in Anbetracht der Tatsache, dass der Initiativtext bereits seit seiner Veröffentlichung im Amtsblatt bekannt ist, zu spät ergriffen worden sei. Diesem Argument kann jedoch entgegengehalten werden, dass es sich vorlie-

gendenfalls um eine wiederholte und anhaltende Verletzung des Stimmrechts handelt, da jede der dieser Publikation nachfolgenden Handlungen ihrerseits ein erneuter Verstoss gegen dieses Recht darstellt(13);

- umgekehrt geltend gemacht werden könnte, dass die Beschwerde zu früh eingereicht wurde, da z.B. lediglich die Erklärung des Zustandekommens der Initiative oder der Beschluss des Grossen Rates eine Volksabstimmung durchzuführen, ein anfechtbarer Akt darstellt.

Eine allfällige Beschwerde wegen Verletzung des Stimmrechts muss, unter Einhaltung der üblichen verfahrensrechtlichen Bedingungen, bei der Regierung und anschliessend beim kantonalen Verwaltungsgericht geltend gemacht werden (Art. 95ff. GPR). Im schlimmsten Fall wird dann die Beschwerde als unzulässig bzw. als zu früh eingereicht betrachtet.

V. Die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

1. Vorbemerkungen

Gemäss Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV/GR ist *«eine Initiative ganz oder teilweise ungültig, wenn sie in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht»*.

Nur Initiativen, welche «offensichtlich» übergeordnetem Recht widersprechen, sind ganz oder teilweise für ungültig zu erklären.

Diese Bestimmung muss korrekterweise wie folgt verstanden werden:

- Eine Initiative ist nicht für ungültig zu erklären, wenn dabei eine konforme Auslegung mit dem übergeordneten Recht möglich ist. Dies gilt zumindest in jenen Fällen, wo das Ergebnis der konformen Auslegung noch mit dem Willen der Initianten vereinbar ist;
- Eine allfällige doktrinale Divergenz (**allfällige unterschiedliche Lehrmeinungen) hinsichtlich eines Aspektes der Initiative ist in der Regel zugunsten der Gültigkeit der Initiative auszulegen;
- Gemäss ständiger Rechtsprechung und herrschender Lehre genügt allerdings umgekehrt eine isolierte Praxis oder eine vereinzelte Lehrmeinung nicht, um die

Annahme der Gültigkeit einer Initiative, welche im Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht, zu rechtfertigen.

Das Wichtigste ist zu beurteilen, ob der vorgeschlagene Initiativtext geeignet ist, um, im Falle eines Widerspruchs zum übergeordneten Recht, trotzdem im Einklang zu diesem (**übergeordneten) Recht ausgelegt werden zu können. Das heisst, wenn im unwahrscheinlichen Fall, dass, wie unter III und IV festgehalten wurde, die Behörden zur Umsetzung der Initiative schreiten müssten, die letztgenannten versuchen könnten, den Inhalt der Initiative dem übergeordneten Recht anzupassen, und dies mit dem Zweck, die Initiative mit dem übergeordneten Recht kompatibel auszugestalten.

Diese Annahme ist zu verneinen.

Das Bundesgericht verpflichtet die Behörden, welche aufgerufen sind über die Gültigkeit der Initiative zu entscheiden (oder mit der entsprechenden Umsetzung fortzufahren), dazu, bei dieser Entscheidung die für die Initianten vorteilhafteste Auslegung zu wählen, um so allfällige Verletzungen des übergeordneten Rechts(14) zu heilen. Dies wird hier jedoch nicht möglich sein, da der Wille der Initianten vorliegendenfalls dermassen klar formuliert ist. Der vorgeschlagene Text ist dermassen verbindlich formuliert, dass eine allfällige «Korrektur» desselben, zum Zwecke seiner Anpassung an das übergeordnete Recht, nicht erfolgen kann, ohne dabei den Willen der Befürworter entscheidend zu verändern. Insbesondere die Veränderung einer der drei erwähnten Teilinhalte des Initiativtextes (vgl. unter II), würde bedeuten, den klar formulierten Willen der Initianten zu verletzen.

Im Falle eines Konfliktes zum übergeordneten Recht, muss die Initiative daher für ungültig erklärt werden.

Nach dieser unerlässlichen Vorbemerkung wird nachfolgend die Prüfung der Kompatibilität des Initiativtextes mit der Bundesverfassung (2) und mit der Verfassung des Kantons Graubünden (3) vorgenommen.

2. Die Kompatibilität mit der Bundesverfassung

2.1 Die Verletzung des Prinzips der Durchlässigkeit des Bildungssystems

Unter Hinweis auf die Regelung von Art. 3 BV sieht Art. 62 Abs. 1 BV vor, dass die allgemeine Zuständigkeit im Bereich des öffentlichen Schulwesens bei den Kantonen liegt. Der Kanton Graubünden ist daher zuständig für die Regelung des Primarschulunterrichts.

Die Kompetenzaufteilung zwischen den Kantonen und dem Bund muss jedoch auch im Lichte der kürzlich erfolgten Revision der Bundesverfassung vom 21. Mai 2006 gesehen werden. Infolge dieser Änderungen hat das schweizerische Bildungssystem in der Tat eine grundlegende Reform erlebt. Diese Reform erfordert, dass die unterschiedlichen Ausbildungssysteme den veränderten sozialen Bedürfnissen und insbesondere der zunehmenden Mobilität der Bevölkerung anzupassen sind.

Eines der wesentlichen Ziele dieses Reformprozesses ist die Gewährleistung der *Durchlässigkeit des nationalen Bildungssystems* (Art. 61a Abs. 1 BV). Mit diesem verfassungsmässigen Grundsatz wird ein «Oberbegriff» (disposizione d'indirizzo globale) hinsichtlich des Aufbaus des schweizerischen Bildungssystems geschaffen, der sowohl die Kantone als auch den Bund verpflichtet(15).

Die Bedeutung und die allgemeine Anwendbarkeit des Grundsatzes der Durchlässigkeit des normativen Systems wird auch durch die systematische Auslegung gestützt, da dieser Grundsatz auch am Anfang der sich in der Bundesverfassung mit Fragen der Bildung widmenden Bestimmungen aufgeführt ist. Mit Hilfe der historischen Auslegung lässt sich der Inhalt und der allgemeine Charakter der Norm sogar noch besser erfassen. Im Bericht der den Reformprozess begleitenden Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates heisst es: «*Die unterschiedlichen Bildungssysteme der Schweiz sollen möglichst offen ausgestaltet sein*». Weiter wird noch auf folgendes hingewiesen: «*Dieses Ziel gilt innerhalb wie auch zwischen den verschiedenen Bildungsstufen und Bildungsgängen, inner- wie auch interkantonal (...)*». Erklärend wird anschliessend beigefügt: «*Dafür erforderlich sind offene Strukturen und eine flexible Ausgestaltung der Bildungsgänge, um*

die Mobilität der Studierenden und Dozierenden wie auch der Forschenden zu ermöglichen und zu fördern»(16).

Das Ziel der Sicherstellung der Durchlässigkeit des nationalen Bildungssystems verpflichtet die Kantone und den Bund zu einer möglichst flexiblen Gesetzgebung, sodass es den Schülern und Studierenden ermöglicht wird, ohne allzugrosse Schwierigkeiten von einem Schulsystem zu einem anderen wechseln zu können.

Um dieses Ziel zu erreichen, muss die Gesetzgebung folgendes gewährleisten:

- eine angemessene *geografische Mobilität* der Schüler und Studierenden, indem sie den Wechsel von einem Schulsystem zu einem anderen erleichtert. Und dies gilt sowohl für den Wechsel von einem Schulsystem eines Kantons zu dem eines anderen Kantons als auch selbstverständlich für den Wechsel eines Schulsystems innerhalb des gleichen Kantons;
- eine angemessene *interinstitutionelle Mobilität* der Schüler und der Studierenden, welche es den beiden letztgenannten ermöglicht, ohne allzu grosse Schwierigkeiten von einem Schulsystem zu einem anderen zu wechseln beziehungsweise den eigenen Bildungsweg im Verlauf der Jahre anpassen zu können (sogenannte Brücken oder Passarelle-System);
- eine angemessene Mobilität *bei Eintritt in* und *bei Austritt aus* unterschiedlichen Bildungssystemen. Einerseits darf der Aufbau der Ausbildung für Schüler und Studierende, die von einem anderen Schulsystem herkommen, keine übermässig hohen Barrieren errichten. Andererseits muss jedes Schulsystem den Studierenden ermöglichen, ohne unüberwindbare Schwierigkeiten anzutreffen, aus einem Schulsystem auszutreten, um in ein neues einzutreten.

Doch die Durchlässigkeit des schweizerischen Bildungsraumes hängt weitgehend, und dies oft auch in entscheidender Weise, von der Regelung des Fremdsprachenunterrichts ab. In Anbetracht der Komplexität des Fremdspracherwerbs und der Bedeutung, welche den Sprachen in unserem Bildungssystem beigemessen wird, wird durch die fehlende Koor-

dination des Fremdsprachenunterrichts die Möglichkeit, den eigenen Wohnsitz innerhalb des gleichen Kantons zu wechseln, die Möglichkeit des Wechsels von einem Kanton in einen anderen oder die Möglichkeit von einem Schulsystem in ein anderes zu wechseln in der Tat gefährdet oder zumindest übermässig erschwert. Nur die Einführung eines Fremdsprachenunterrichtssystems, das ein genügendes Mass an Mobilität der Schüler und Studierenden sicherstellen kann, ist im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz von Art. 61a Abs. 1 BV.

Die zur Diskussion stehende Initiative gewährleistet nicht, dass der Grundsatz der Durchlässigkeit vom Bildungssystem des Kantons Graubünden eingehalten wird.

Das Problem stellt sich auf zwei Ebenen:

- *Der Rückgang der innerkantonalen Mobilität.* Es ist klar, dass auch im gegenwärtigen System einige Unterschiede im Bereich des Fremdsprachenunterrichts zwischen den diversen Regionen existieren. Diese Unterschiede sind normal und in einem dreisprachigen Kanton nicht vollständig eliminierbar. Art. 30 des Schulgesetzes garantiert jedoch ein ziemlich homogenes Modell im Fremdsprachenunterricht, indem es beispielsweise dem Unterricht einer Kantonsprache den Vorrang einräumt und den Beginn des Englischunterrichts auf dem gesamten Kantonssgebiet (erst) ab der 5. Primarklassfestlegt. Diese Entscheidung reduziert in erheblichem Masse die Hürden für die Mobilität der Schüler.

Die zweifache von den Initianten getroffene Entscheidung, nämlich nur eine einzige Fremdsprache zu unterrichten sowie die unterrichteten Fremdsprachen je nach Sprachregionen zu unterscheiden, reduziert dagegen in un gerechtfertigter Weise die Möglichkeit, eine homogene Sprachenpolitik im gesamten Kantonssgebiet sicherzustellen. So werden zum Beispiel Primarschüler, die aus dem italienischsprachigen Teil Graubündens stammen und in deutschsprachige Regionen des Kantons übersiedeln, keinerlei Kenntnisse der englischen Sprache haben. Dies wird einen entsprechenden Wohnsitzwechsel äus-

serst schwierig gestalten. Umgekehrt verringert die Einführung der Vermittlung des Englischen als einzige Fremdsprache in den deutschsprachigen Gebieten (was konsequenterweise einhergeht mit dem Verzicht auf die Verpflichtung, als erste Fremdsprache eine kantonale Amtssprache und dabei insbesondere das Italienische zu unterrichten) die Mobilität der deutschsprachigen Schüler in Richtung der italienischsprachigen Talgebiete Graubündens.

Bei genauerer Betrachtung erweist sich die Verletzung des in Art. 61 BV verankerten Verfassungsgrundsatzes als noch gravierender. In der Tat enden die Auswirkungen der neu errichteten Hindernisse für die innerkantonale Mobilität nicht einfach mit Ablauf der Primarschulzeit, sondern sie werden sich unweigerlich auch über mehrere Jahre im Rahmen der folgenden Ausbildung zeigen. Es ist tatsächlich undenkbar, dass beispielsweise die italienischsprachigen Schüler den Rückstand, den sie im Englischunterricht im Vergleich zu ihren Altersgenossen aus den deutschsprachigen Gebieten aufweisen, würden rasch aufholen können. Dies wird im Falle eines Wohnsitzwechsels die Fortsetzung der Ausbildung in den deutschsprachigen Gebieten des Kantons und später in den Oberstufen oder Berufsschulen des Kantons erheblich erschweren.

- *Der Rückgang der interkantonalen Mobilität.* Die Einführung der in der fraglichen Initiative enthaltenen Lösung begrenzt in erheblichem Masse auch die Mobilität der Schüler aus dem Kanton und in Richtung des Kantons Graubünden. Wie im Einzelnen im folgenden Kapitel zu zeigen sein wird (vgl. unter V 2.2), widerspricht die Entscheidung, nur eine Fremdsprache zu unterrichten, in offensichtlicher Weise den gefassten Zielen der kantonalen Erziehungsdirektorenkonferenz der 21 deutsch- und zweisprachigen Kantone, welche am zurzeit in der Zulassungsphase befindlichen Lehrplan 21 beteiligt sind. Den obligatorischen Primarschulunterricht

grundsätzlich nicht mit diesen Zielen zu vereinbaren, bedeutet, sich gegen das in Art. 61a BV verankerte Prinzip der Durchlässigkeit zu stellen. In der Tat, wenn die Mehrheit der anderen Kantone sich den genannten Grundsätzen anschliessen sollte, würde damit automatisch ein grosses Gebiet geschaffen, in dem grundsätzlich zwei Fremdsprachen während der Primarschulzeit unterrichtet würden. Dies würde aus dem Bündner System ein Sonderfall werden lassen.

2.2 Die Verletzung der Pflicht zur Harmonisierung des Unterrichts sowie die Verletzung der Bundestreue

a. Die Pflicht zur Konvergenz der kantonalen Schulsysteme

Wie dargestellt wurde, gehört der obligatorische Unterricht in die Zuständigkeit der Kantone (Art. 3 und Art. 62 Abs. 1 BV). Es ist daher in erster Linie die Aufgabe der Kantone, diesen Unterricht im Hinblick auf die Realisierung des Zieles der Sicherstellung der Durchlässigkeit dieses Schulsektors im Sinne von Art. 61a Abs. 1 BV zu harmonisieren.

Das Bundesrecht setzt der Autonomie der Kantone jedoch Grenzen. Sollten diese letztgenannten innerhalb eines vernünftigen Zeitrahmens nicht in der Lage sein, in ausreichendem Masse das Unterrichtswesen zu koordinieren, so obliegt es dann dem Bund einzugreifen, um das Erreichen dieses Zieles sicherzustellen.

Durch die Verfassungsreform vom Mai 2006 wurde dem Bund in der Tat eine subsidiäre Kompetenz für die Realisierung eines integrierten schweizerischen Bildungsraumes übertragen. Art. 62 Abs. 4 BV schreibt folgendes vor: *«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».*

Die Bundesverfassung legt nicht in zwingender Weise eine Frist fest, innerhalb welcher die Kantone die Verwirklichung dieses Harmonisierungszieles erreicht haben müssen. Doch angesichts der zunehmenden Bedeutung der

Mobilität der Familien sowie der breiten Mehrheit, mit der die erwähnte Reform von Volk und Ständen angenommen wurde(17), verlangt der Vertrauensgrundsatz ein Eingreifen des Bundes innerhalb einer angemessenen kurzen Frist.

Um die aus Art. 62 Abs. 4 BV in Verbindung mit Art. 61a Abs. 1 BV fliessenden Verpflichtungen zu erfüllen, sind die Kantone rasch tätig geworden mit dem Ziel, den obligatorischen Schulunterricht zu harmonisieren. Das Tätigwerden der Kantone umfasste auch den Bereich des Fremdsprachenunterrichts.

Von den Massnahmen sind insbesondere folgende zu erwähnen:

- das interkantonale Konkordat über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (HarmoS-Konkordat). Art. 4 des HarmoS-Konkordats umschreibt die wesentlichen Regeln für den Sprachenunterricht(18). Der Kanton Graubünden ist dem HarmoS-Konkordat formell nicht beigetreten. Der Grund für den Nichtbeitritt zu diesem Konkordat durch das Bündner Volk muss, so wie in anderen Kantonen auch, nicht in der Regelung des Fremdsprachenunterrichts, sondern in erster Linie in der Ablehnung des Art. 5 des HarmoS-Konkordates, der eine Ausweitung der obligatorischen Vorschule bereits ab dem Alter von vier Jahren vornimmt, gesucht werden. Der Kanton Graubünden kannte nämlich bereits ein System, das weitgehend kompatibel war mit der durch Art. 4 der HarmoS-Konvention vorgeschlagenen Lösung und hat sich daher an den Arbeiten zum Lehrplan 21 beteiligt;
- der Lehrplan 21. Auch in Übereinstimmung mit Art. 8 § 1 des HarmoS-Konkordats geschieht die Harmonisierung der Lehrpläne auf der Ebene der Sprachregionen. Der Lehrplan 21 legt dabei die gemeinsamen Ziele des obligatorischen Schulunterrichts in den deutschsprachigen Regionen fest. Diesem Projekt sind diejenigen 21 Kantone beigetreten, die entweder deutschsprachig sind oder die auf ihrem Gebiet eine starke deutschsprachige Komponente aufweisen. Es handelt sich dabei um ein offenes Projekt. Am Lehrplan 21 beteiligen sich

sowohl Kantone, die dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind, als auch Kantone, die entschieden haben, dem HarmoS-Konkordat nicht beizutreten. Auch der Kanton Graubünden beteiligt sich aktiv an diesem Harmonisierungsprogramm.

b. Der Lehrplan 21: das Instrument zur interkantonalen Harmonisierung

Der Unterrichtsplan 21 ist das grösste und detaillierteste Projekt der Harmonisierung der Unterrichtsprogramme, das in der Schweiz je in Angriff genommen wurde. Dieser Plan stellt das Ergebnis einer intensiven und engen Zusammenarbeit zwischen den spezialisierten Fachstellen, den Lehrpersonen und den politisch Verantwortlichen der unterschiedlichen Kantone dar. Die Arbeiten befinden sich in einem weit fortgeschrittenen Stadium. Diese Arbeiten können folgendermassen sehr kurz zusammengefasst werden. Schon seit dem Jahre 2006 haben die kantonalen Erziehungsdirektoren in enger Zusammenarbeit mit den Vertretern des Lehrkörpers und den Spezialisten der diversen Unterrichtssektoren begonnen, die wesentlichen Punkte für einen interkantonalen Unterrichtsplan zu untersuchen. Auf der Grundlage eines ersten Grundlagenberichtes wurde im Jahre 2009 eine umfangreiche Vernehmlassung durchgeführt. Die Ergebnisse aus der Vernehmlassung sind in den Basisbericht eingeflossen, welcher von der Plenarversammlung vom 18. März 2010 gutgeheissen wurde. Dieser Bericht enthielt verbindliche Richtlinien zur Ausarbeitung des Unterrichtsprojektes. Im November 2010 haben die Arbeiten zur Ausarbeitung dieses Projektes begonnen. Im Jahre 2012 wurde das Projekt in einer ersten Konsultationsphase den zuständigen Institutionen der verschiedenen involvierten Kantonen unterbreitet. Am 25. Juni 2013 hat die Erziehungsdirektorenkonferenz der 21 interessierten Kantone ein Schlussprojekt verabschiedet, welches in eine Schlussvernehmlassung gesandt wurde. Die definitive Version des Lehrplans 21 wird bis im Herbst 2014 verabschiedet werden.

Die Initiative hat naturgemäss keine auf-schiebende Wirkung in Bezug auf das staatliche Handeln. Die Behörden des Kantons Graubün-

den können daher ihre (laufenden) Arbeiten im Rahmen des erwähnten Lehrplans fortsetzen. Dies gilt zweifellos erst recht für die anderen, an den Diskussionen beteiligten 20 Kantone. Sollte der Zeitplan für die Fertigstellung der oben-erwähnten Arbeiten, so wie es scheint, eingehalten werden, ist es nahezu sicher, dass die Initiative auch und insbesondere nach der Annahme des Lehrplans 21, wird behandelt werden müssen. Die Fristen, um das Verfahren der Umsetzung einer Initiative in Form der allgemeinen Anregung durchzuführen, sind im Gesetz über die politischen Rechte festgehalten. Ohne auf Einzelheiten einzugehen, kann festgehalten werden, dass die von Art. 70 und Art. 71 GPR genannten Fristen ziemlich grosszügig bemessen sind. Sollte die schnellstmögliche Verfahrensvariante Anwendung finden (im Falle der Zustimmung zur Initiative durch den Grossen Rat), hat die Regierung ein Jahr lang Zeit, um den ausgearbeiteten Gesetzesentwurf dem Grossen Rat zu unterbreiten. Nach den parlamentarischen Beratungen wird es möglich sein, ein Referendum zu ergreifen und danach wird man den Unterricht konkret anpassen müssen. Auch gemäss diesem optimistischen Szenario, wird die mindestnotwendige Dauer bis zum tatsächlichen Inkrafttreten der Revision nicht weniger als drei Jahre ab dem Zeitpunkt der Annahme der Initiative betragen. Die Initiative wird ihre Wirkungen folglich nicht vor dem Schuljahr 2018/2019 entfalten. Die Zeitdauer ist natürlich entsprechend viel länger, sollte der Grosse Rat die Initiative ablehnen oder einen Gegenvorschlag beschliessen (Art. 70 GPR). In diesem Falle wäre es nötig, eine erste Volksabstimmung durchzuführen. Sollte das Volk die Initiative nicht ablehnen, würde das Verfahren nochmals in die Länge gezogen. Dies wäre umso mehr der Fall, als, wie bei einem derartig heiklen Thema wahrscheinlich, Beschwerden allenfalls bis hin zum Bundesgericht eingereicht würden.

In Anbetracht dieser verfahrensrechtlichen Erwägungen, kommt man daher nicht umhin zu überprüfen, ob die zur Diskussion stehende Volksinitiative mit dem Lehrplan 21 vereinbar ist. Diese Überprüfung wird auf der Grundlage der aktuell geltenden Fassung des Lehrplans erfolgen. Diese aktuelle Fassung wird, wenn auch nur hinsichtlich der Grundzüge des Fremdsprachenunterrichts, voraussichtlich auch die entsprechende Endfassung darstellen.

Vorneweg ist die Frage nach der Rechtsnatur des Lehrplans 21 zu stellen. Grundsätzlich kann man festhalten, dass der Lehrplan 21 nicht ein interkantonales Konkordat darstellt, welches unmittelbar anwendbare Rechtsnormen für die Kantone enthält. Er legt vielmehr gemeinsame Unterrichtsziele fest, um, unter anderem, eine angemessene Mobilität der Schüler zu gewährleisten. Es ist jedoch die Aufgabe der einzelnen Kantone, die nötigen Reformen ihres Schulsystems durchzuführen, um so das eigene Schulsystem mit den erwähnten Zielen kompatibel zu gestalten.

Es wäre allerdings falsch anzunehmen, dass der Kanton Graubünden die im genannten Schulplan verankerten Harmonisierungsziele vollkommen ignorieren könnte.

Diese Ziele sind nämlich die Antwort der deutschsprachigen und zweisprachigen Kantone auf die bundesrechtliche Verpflichtung, den obligatorischen Schulunterricht zu harmonisieren (Art. 61a Abs. 1 und Art. 62 Abs. 4 BV).

Der Plan bezieht 21 Kantone mit ein, d.h., er umfasst den überwiegenden Teil des schweizerischen Territoriums und die überwiegende Mehrheit der (schweizerischen) Bevölkerung. Wenn all diese Kantone oder zumindest die grosse Mehrheit unter ihnen sich diesen Zielen anschliessen werden, wird dadurch eine beispiellose Vereinheitlichung des obligatorischen Bildungssystems geschaffen.

Eine kantonale Volksinitiative, die eine Lösung vorschlagen würde, die im Widerspruch zu einem der wichtigsten im Lehrplan 21 gesetzten Ziele stünde, würde die Mobilität der Schüler in Richtung dieses oder eines anderen Kantons verhindern oder zumindest stark behindern. Die bundesrechtlich auferlegte Verpflichtung zur Zusammenführung der kantonalen Schulsysteme würde daher missachtet werden.

Was den Fremdsprachenunterricht betrifft, sieht das Programm des Lehrplans 21 im Vergleich zur kantonalen Initiative, welche Gegenstand unserer Untersuchung ist, zumindest zwei andere Lösungen vor, nämlich, die Verpflichtung, nicht eine, sondern zwei Fremdsprachen in den ersten sechs Schuljahren zu unterrichten sowie die Verpflichtung, zusätzlich zum Englisch, auch eine Landessprache zu unterrichten⁽¹⁹⁾.

Unter diesem Aspekt steht die Initiative in offensichtlichem Widerspruch zur den Kanto-

nen auferlegten bundesrechtlichen Verpflichtung, innert nützlicher Frist ihr eigenes Schulsystem dem der anderen Kantone anzugleichen (Art. 62 Abs. 4 BV in Verbindung mit Art. 61a Abs. 1 BV). Im Falle der Annahme der Initiative würde der Kanton Graubünden nämlich eine grosse Einschränkung in der Mobilität der Schüler aus seinem Hoheitsgebiet und in Richtung des eigenen Gebietes einführen.

c. Die Bundestreue

Im Verhältnis zum Lehrplan 21 offenbart die Initiative auch unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung der Bundestreue ein ernsthaftes Problem.

Gemäss dem Vertrauensprinzip (Art. 5 Abs. 3 BV) und insbesondere gemäss dem als Ausfluss des Vertrauensprinzips geltenden Prinzips der Bundestreue (Art. 44 BV), sind die Kantone gehalten, die ihnen vom Bundesrecht zur Verfügung gestellte Zeitspanne für die Ausgestaltung von integrierten Unterrichtsmodellen zu nutzen, um dadurch die Mobilität der Schüler zu gewährleisten und um somit stufenweise ihr eigenes Schulsystem diesen Modellen anzugleichen. Mit anderen Worten, gestützt auf die Tatsache, dass die Kantone weiterhin im Bereich des obligatorischen Schulunterrichts zuständig sind, ist es ihnen gemäss Art. 62 Abs. 4 BV untersagt, auf unkoordinierte Art und Weise gegenüber den andern Kantonen zu handeln, und dabei insbesondere Unterrichtsmodelle anzuwenden, welche das bundesrechtliche Ziel der Sicherstellung der Durchlässigkeit des schweizerischen Bildungswesens gefährden oder schwieriger gestalten könnte.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat den verbindlichen Charakter des Prinzips der Bundestreue bereits bestätigt, und dies in einem Fall, welcher einige Parallelen zur hier untersuchten Konstellation aufweist.

In einem Entscheid betreffend eine kantonale Initiative aus dem Kanton Schaffhausen im Bereich der Steuern, welche eine Regelung vorschlug, die den Zielen des eidgenössischen Steuerharmonisierungsgesetzes widersprach, hat das Bundesgericht diese Initiative als verfassungswidrig erklärt, und dies, obwohl das erwähnte Gesetz die Kantone zur Harmonisierung der kantonalen Steuergesetze innert acht Jahren seit Inkrafttreten der bundesrechtli-

chen Bestimmungen verpflichtete. Die Bundesrichter haben dabei darauf hingewiesen, dass die Kantone die Bundestreue verletzen, wenn sie innert des ihnen gewährten Zeitraumes von acht Jahren zur Anpassung an diese bundesrechtlich festgelegten Prinzipien vorsätzlich Bestimmungen erlassen, die eindeutig diesen Prinzipien zuwiderlaufen. Und dies gilt umso mehr, wenn man sich in der Endphase des zur Anpassung gewährten Zeitraumes befindet⁽²⁰⁾. Anders ausgedrückt, die Kantone behalten zwar ihre Zuständigkeit, die Ausübung ihrer Zuständigkeit wird nun jedoch von Bundesrecht geleitet.

Bei näherer Betrachtung unterscheidet sich der soeben dargestellte Fall nicht wesentlich von der Fallkonstellation, welche aus der in Frage stehenden Spracheninitiative resultiert, und dies aus folgenden Überlegungen:

- Aus dem Umstand, dass der Bund im Bereich der direkten Steuern über eine konkurrierende Grundsatzgesetzgebungskompetenz verfügt und dass die Kantone sich daher diesen Grundsätzen anpassen müssen, resultiert, dass der Art. 64 Abs. 4 BV, wie erwähnt, eine subsidiäre Kompetenz des Bundes schafft, welche in gewisser Hinsicht eine sogar noch grössere Bedeutung aufweist, wenn man berücksichtigt, dass die Bundesbehörden eigenständig die Ziele des Primarschulunterrichts festlegen können, falls die Kantone in ihrer Aufgabe zur interkantonalen Harmonisierung scheitern würden;
- Aus dem Umstand, dass Art. 72 Abs. 1 des Steuerharmonisierungsgesetzes eine genaue Frist von acht Jahren vorschrieb, um das kantonale Recht an das Bundesrecht anzupassen, und (aus dem Umstand) dass Art. 62 Abs. 4 BV eine derartige Frist nicht enthält, resultiert, dass, wie bereits darauf hingewiesen wurde, der klar ausgedrückte Wille des Volkes und der Kantone zum Zeitpunkt der Volksabstimmung die Dringlichkeit zur Harmonisierung des obligatorischen Unterrichts aufzeigen. Deutlich belegt ist diese Dringlichkeit im Übrigen auch durch die erheblichen Anstrengungen der Kantone, ersichtlich beispielsweise durch den Lehrplan 21, um innert angemessener Frist zur Einführung eines

integrierten Unterrichtsmodells zu gelangen, um auf diese Weise ein Einschreiten durch den Bund zu verhindern. Es sind nun bereits mehr als sieben Jahre seit der Verfassungsänderung vom Mai 2006 vergangen. Die Beachtung des Volkswillens verpflichtet dazu, sich vor Augen zu führen, dass man sich in der Endphase des Zeitraumes befindet, welcher der Bund vernünftigerweise den Kantonen zur Verfügung stellen kann, bevor er mit alternativen Massnahmen einschreiten müsste.

Man muss folglich zum Schluss gelangen, dass die Einführung einer einzigen obligatorischen Fremdsprache während der Primarschule und der Verzicht auf das Unterrichten einer Landessprache in den deutschsprachigen Regionen des Kantons Graubünden den Harmonisierungszielen widersprechen, die im Lehrplan 21, welcher sich im Übrigen in einem fortgeschrittenen Entwicklungsstadium befindet, vorgesehen sind. Diesen Zielen nicht zu entsprechen führt zu Problemen mit den aus Art. 62 Abs. 4 BV fließenden Verpflichtungen sowie mit der Achtung des Prinzips der Bundestreue.

2.3 Die Verletzung der Gleichbehandlung

Art. 8 BV untersagt den Erlass von Normen, welche unmittelbar oder mittelbar eine Ungleichbehandlung von Bürgern schaffen. Nur gestützt auf einen sachlich und vernünftigen Grund kann eine derartige Ungleichbehandlung gerechtfertigt werden. Darüber hinaus lässt sich eine Ungleichbehandlung gestützt auf einen der in Art. 8 Abs. 2 BV aufgezählten Gründe nur in Ausnahmefällen rechtfertigen («trifftige Gründe»)(21). Zu diesen Gründen gehört auch die Zugehörigkeit zu einer Sprachgemeinschaft.

Doch ist es gerade das der fraglichen Initiative zugrundeliegende diskriminierende (Unterscheidungs-) Kriterium der Zugehörigkeit der Schüler zu der einen oder anderen Sprachgemeinschaft, das relevant ist für die Entscheidung, zu welchem Fremdsprachenunterricht man verpflichtet wird. Davon ausgehend, dass der Fremdsprachenunterricht folgerichtig von der Muttersprache des Schülers abhängt, so darf das System des Sprachenunterrichts je-

doch, nicht einmal indirekt, zu einer Ungleichbehandlung von Angehörigen einiger Sprachgemeinschaften führen, und dies insbesondere dann nicht, wenn es sich dabei um entsprechende sprachliche Minderheiten handelt. Es muss auch darauf hingewiesen werden, dass dieses Verbot (**der Ungleichbehandlung) in Graubünden zusätzlich in Art. 3 Abs. 2 KV/GR verankert ist; diese Bestimmung verpflichtet den Kanton und die Gemeinden zur Unterstützung und zur Ergreifung der «erforderlichen Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache» (vgl. auch unter V 3).

Die Verpflichtung, dass die konkreten Bedürfnisse der Schüler, welche diesen Gemeinschaften angehören, gleichermassen geschützt werden müssen, entstammt auch dem Völkerrecht, und dabei insbesondere dem Art. 4 des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz der nationalen Minderheiten(22). Nebst dem im ersten Absatz enthaltenen Verbot jeder Ungleichbehandlung gegenüber der italienisch- und romanischsprechenden Minderheit, wird im zweiten Absatz des erwähnten Artikels folgendes festgehalten: «Die Vertragsparteien verpflichten sich, erforderlichenfalls angemessene Massnahmen zu ergreifen, um in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Lebens die vollständige und tatsächliche Gleichheit zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit zu fördern. In dieser Hinsicht berücksichtigen sie in gebührender Weise die besonderen Bedingungen der Angehörigen nationaler Minderheiten.» Auch wenn dieses Übereinkommen keine unmittelbar anwendbaren Normen enthält, so hat das Bundesgericht, auch vor kurzem, in klarer Weise die Bedeutung dieser Konvention für den Schutz der vom schweizerischen Recht anerkannten Minderheiten bekräftigt(23).

Die Schule stellt für die Gleichbehandlung ein Ort mit Modellcharakter dar. Es gibt daher eine klare Verpflichtung, für ein Schulsystem zu sorgen, das auch Schülern, die einer kulturellen Minderheit angehören, die identische Möglichkeit zur Entwicklung des eigenen Potenzials bietet, um bei der Fortsetzung ihrer Ausbildung oder bei Eintritt ins Erwerbsleben nicht grösseren Schwierigkeiten begegnen zu müssen, als ihre Altersgenossen.

Wie erwähnt, führt die Initiative die Verpflichtung ein, anstelle der bisher zwei Fremdsprachen, nur noch eine einzige Fremdsprache zu unterrichten. Selbst wenn dies in einem einsprachigen Kanton, wo eine Mehrheitslandessprache gesprochen wird, möglicherweise als neutral erscheinen mag, so führt es hingegen in einem dreisprachigen Kanton wie Graubünden, wo es zwei Landessprachen gibt, die Minderheitensprachen darstellen, zu ernsthaften Schwierigkeiten. Die Starrheit dieses Modells verringert zwangsläufig die Kombinations- und Modulationsmöglichkeiten des Fremdsprachenunterrichts. Diese Reduktion berücksichtigt die besonderen Bedürfnisse der sprachlichen Minderheiten und einiger Randregionen des Kantons nicht in angemessener Weise, und sie bestraft zudem die einer sprachlichen Minderheit angehörenden Schüler gegenüber ihren deutschsprachigen Kollegen. Dies bedeutet namentlich folgendes:

- Vom frühzeitigen, den deutschsprachigen Schülern erlaubten Englischunterricht ausgeschlossen zu werden, beschränkt für italienischsprachige Schüler die Möglichkeit, sich rasch entsprechende Kenntnisse in dieser sehr wichtigen englischen Sprache anzueignen. Dieser Ausschluss wird den Ausbildungsweg der erwähnten italienischsprachigen Schüler noch komplizierter gestalten, indem sie dadurch gezwungen sind, das Erlernen der Fremdsprachen in weniger Schuljahren zu bewältigen. Dies wird zur Folge haben, dass entweder die Anzahl an Unterrichtsstunden erhöht wird oder dass die Schüler dazu gezwungen werden, auf das Erlernen einer Sprache, allenfalls einer Wahlsprache, zu verzichten.

Dieser Ausschluss berücksichtigt in keinerlei Weise die objektiv unbestreitbare Tatsache, dass die einer sprachlichen Minderheit angehörenden Schüler, verglichen mit ihren deutschsprachigen Kollegen, gezwungen sind, in einem weit höherem Masse sprachliche Fähigkeiten zu entwickeln, da viele von ihnen für die Fortsetzung ihrer Ausbildung und für die Ausübung ihres Berufes gezwungen sein werden, ihr eigenes Sprachgebiet zu verlassen(24). Dazu

sind deutschsprachige Schüler viel seltener gezwungen.

Im Falle der Annahme der hier untersuchten Volksinitiative, wäre man daher in der merkwürdigen Lage, dass den Schülern, welche der deutschsprachigen Mehrheit angehören, das heisst, welche also bereits über die vorrangige Landessprache des Staates verfügen, zusätzlich noch die Möglichkeit zugesichert wird, die bedeutendste internationale Sprache, nämlich das Englische, früh zu erlernen. Ihre italienischsprachigen Gleichaltrigen hingegen, bereits durch die Tatsache benachteiligt, in einem vorwiegend deutschsprachigen Kanton und in einem vorwiegend deutschsprachigen Land nicht deutscher Muttersprache zu sein, werden gezwungen sein, auf das frühe Erlernen des Englischen zu verzichten. Dadurch werden sie in doppelter Weise benachteiligt.

Die Gleichbehandlung hat eine zweifache Tragweite: sie verlangt einerseits Gleiches gleich zu behandeln, aber andererseits auch Ungleiches ungleich zu behandeln(25). Die Einführung eines derart starren, von der Initiative aufgelegten Modells vergleicht in willkürlicher Weise sehr voneinander unterschiedliche Ausgangslagen. Die tatsächliche Gewährleistung des Gleichbehandlungsgrundsatzes erfordert die Anwendung eines flexibleren Systems des Fremdsprachenunterrichts, das es vor allem in einem dreisprachigen Kanton wie Graubünden ermöglicht, die Bedürfnisse der sprachlichen Minderheiten angemessen zu berücksichtigen. Den Sprachenunterricht in verallgemeinernder Art und Weise auf eine einzige Fremdsprache zu reduzieren, ohne sich dabei um die negativen Auswirkungen dieser Entscheidung auf die einer sprachlichen Minderheit angehörenden Schüler zu kümmern, widerspricht dem Gleichbehandlungsgrundsatz.

- Der Mangel an Flexibilität des von der fraglichen Initiative vorgeschlagenen Systems bestraft in harter Weise die Schüler, die in einigen Randregionen des Kantons leben. Und so werden zum

Beispiel die Schüler aus dem Bezirk Moesa, zusätzlich zum Umstand, dass sie die erwähnte unterschiedliche Behandlung erdulden müssen, noch mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert sein. Diese Schwierigkeiten sind bedingt durch die geografische Nähe zu einem Schulsystem, das dem frühen Französischunterricht seit dem Beginn des dritten Schuljahres den Vorzug gibt. Die Unmöglichkeit, ein im Fremdsprachenunterricht flexibleres Modell zur Verfügung zu haben, als dasjenige, das in der Primarschule den obligatorischen Unterricht von zwei Fremdsprachen vorsieht, verhindert wahrscheinlich, dass diese Schüler die erforderlichen Kenntnisse in dieser Sprache erwerben oder sie erschwert mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit, angesichts der Tatsache, dass die betroffenen Schüler bereits die englische Sprache erlernen müssen, zumindest das Aufholen des sprachlichen Defizits in den darauffolgenden Jahren. Der frühe Deutsch- und Englischunterricht in der Primarschule, so wie er zurzeit stattfindet, erlaubt es hingegen, wenn immer nötig, die Lücken in Französisch leichter aufzuarbeiten. Angesichts der grossen Anzahl von Studierenden und von Lehrlingen, die ihre Ausbildung im Tessin fortsetzen, verlangt die Sicherstellung der Gleichbehandlung der Schüler dieser Region nach flexibleren Lösungen, als diejenigen, welche von der fraglichen Initiative vorgeschlagen werden.

Der Kanton Graubünden ist der einzige dreisprachige Kanton der Schweiz; zwei der drei Kantonssprachen stellen dabei Minderheitensprachen dar. Diese Besonderheiten dürfen bei der Festlegung der Regeln für den Sprachenunterricht nicht ignoriert werden. Diese (Besonderheiten) sollen stattdessen die objektive Grundlage für den Schaffung von entsprechenden Regelungen darstellen. Andernfalls riskiert man in der Tat die besonderen Bedürfnisse einer jeden Sprachgemeinschaft zu ignorieren oder zu unterschätzen und so auf diese Weise Ungleichbehandlungen zu schaffen. Jedoch kann eine Reduktion des Unterrichts in der Primarschule auf lediglich eine Fremdspra-

che in den deutschsprachigen Gebieten des Kantons allenfalls ohne übermässige Schwierigkeiten verkraftet werden(26). Diese Reduktion führt hingegen für die Mitglieder der sprachlichen Minderheiten, und dabei insbesondere für die italienischsprachigen Minderheiten, zu ernsthaften Schwierigkeiten. Die Notwendigkeit, ein verglichen mit ihren deutschsprachigen Kollegen mindestens gleichwertiges Portfolio an Sprachkompetenzen zu entwickeln, ist nicht ausreichend sichergestellt.

Man könnte schliesslich auch argumentieren, dass die tatsächliche Gewährleistung der Gleichbehandlung der Schüler in einem dreisprachigen Kanton wie Graubünden, notwendigerweise dazu verpflichtet, den obligatorischen Unterricht von mindestens zwei Fremdsprachen vorzusehen, dies zumindest in denjenigen Regionen, wo die Minderheitengemeinschaften leben. Ohne die Gewähr zu haben, eine gründliche Ausbildung in den wichtigsten nationalen und internationalen Sprachen zu erhalten, laufen die Mitglieder der Minderheitengemeinschaften im aktuellen Bildungs- und Arbeitsumfeld tatsächlich Gefahr, mit viel mehr Schwierigkeiten konfrontiert zu sein als andere.

3. Die Vereinbarkeit mit der Verfassung des Kantons Graubünden

Die neue Bündner Verfassung hat die Dreisprachigkeit des Kantons sowie den Schutz und die Förderung der Minderheitensprachen gestärkt. Um in den Worten von Auer zu sprechen: *«Es scheint kaum möglich, zum Schutz der sprachlichen Minderheiten verfassungsrechtlich weiter zu gehen, als die neue Bündner Verfassung»*(27).

Die Präambel der Verfassung umschreibt die Pflicht, *«die Dreisprachigkeit und die kulturelle Vielfalt zu fördern und als Teil des geschichtlichen Erbes zu bewahren»*(28). Aus den Materialien der Verfassung geht klar hervor, dass das Ziel des Verfassungsgebers nicht einfach darin besteht, einem historischen Erbe Tribut zu zollen, sondern anzuerkennen, dass die Dreisprachigkeit und die Förderung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt des Kantons äusserst aktuelle Werte sind, die das Handeln der Behörden begleiten müssen(29). Obwohl ohne normativen Charakter im engeren Sinne, enthält

die Präambel der Bündner Verfassung eine klare und allgemeine Leitlinie für das Handeln der verschiedenen staatlichen Organe.

Art. 3 Abs. 1 KV/GR konkretisiert und umschreibt diese Forderung, indem sie festhält, dass «*Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch... die gleichwertigen Landes- und Amtssprachen des Kantons*» sind. Absatz 2 des gleichen Artikels geht sogar insofern noch weiter, als den staatlichen Behörden konkrete Verpflichtungen auferlegt werden. Dies, indem folgendes festgehalten wird: «*Kanton und Gemeinden unterstützen und ergreifen die erforderlichen Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache. Sie fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften*».

Die Bündner Verfassung erhebt daher den Schutz und die Förderung der Dreisprachigkeit, der sprachlichen Minderheiten und den Austausch zwischen den verschiedenen kulturellen Gemeinschaften des Kantons zum hochrangigen öffentlichen Interesse. Diese mit Verfassungsrang ausgestatteten öffentlichen Interessen müssen die Grundlage für jegliches staatliche Handeln darstellen und bilden somit auch die Basis für die Schulgesetzgebung. Es ist in der Tat selbstverständlich, dass der Schutz und die Förderung der Dreisprachigkeit, der Minderheitensprachen und des Austausches zwischen den unterschiedlichen Sprachgemeinschaften des Kantons auch, und vielleicht vor allem, über die Einführung eines Systems des Fremdsprachenunterrichts führt, das den Besonderheiten des Kantons Graubünden Rechnung trägt. Das Gesetz kann sich keinesfalls von den soeben erwähnten Verpflichtungen befreien.

Die zur Diskussion stehende Initiative kommt diesen erwähnten, verfassungsmässigen Verpflichtungen nicht nach. Sie missachtet insbesondere:

- *die Verpflichtung, die Dreisprachigkeit des Kantons und die Gleichbehandlung oder zumindest die Gleichwertigkeit der drei kantonalen Amtssprachen zu schützen* (Art. 3 Abs. 1 KV/GR). Die tatsächliche Gewährleistung dieser Verpflichtung erlaubt es nicht, den Sprachenunterricht nach Belieben frei festzulegen. Dies auferlegt die Verpflichtung, dem Unterricht der kantonalen Amtssprachen den Vorzug gegenüber anderen Sprachen ein-

zuräumen oder diesem Unterricht im Verhältnis zu anderen Sprachen zumindest die angemessene Anerkennung zukommen zu lassen. Die frühzeitige Annäherung an die benachbarte Sprache und die benachbarte Kultur stellt ein zentrales Element des Verfassungsrechts des Kantons Graubünden dar. Diese Verpflichtung wird durch die Initiative in den italienisch- und romanischsprechenden Gebieten des Kantons, wo verlangt wird, dass Deutsch als erste Fremdsprache unterrichtet wird, eingehalten. Dies wird allerdings im deutschsprachigen Kantonsgebiet, wo dem Englischunterricht der Vorzug eingeräumt wird, missachtet. Eine korrekte Auslegung der Dreisprachigkeit verlangt, dass auch in diesem Kantonsteil der Vermittlung einer kantonalen Amtssprache der Vorrang eingeräumt wird; dies wird übrigens richtigerweise von der geltenden kantonalen Schulgesetzgebung auch getan. Allerdings, selbst bei einer sehr minimalistischen Umschreibung des Konzeptes der Dreisprachigkeit des Kantons, dürfen die kantonalen Amtssprachen gegenüber anderen Sprachen zumindest nicht benachteiligt werden. Obwohl die Bündner Verfassung formell nicht die Vermittlung einer kantonalen Amtssprache als erste Zweitsprache vorsieht, ist die freie Entscheidungsmöglichkeit des Gesetzgebers dadurch eingeschränkt, dass die Dreisprachigkeit als wichtiges öffentliches Interesse anzuerkennen ist. Dieser Umstand verlangt danach, Lösungen zu finden, die es zumindest ermöglichen, dass die Amtssprachen des Kantons gegenüber dem Englischen nicht übermässig benachteiligt werden. Eine mögliche Lösung könnte beispielsweise darin bestehen, den Beginn des Englischunterrichts gleichzeitig mit der Vermittlung der kantonalen Amtssprache festzulegen oder den Unterricht der kantonalen Amtssprache lediglich ein Jahr nach dem Beginn des Englischunterrichts zu beginnen.

Indem die Kantonsinitiative einzig den Unterricht der englischen Sprache in der Primarschule als obligatorisch er-

klärt, steht sie damit jedoch im Widerspruch sowohl zur restriktiveren Auslegung des Begriffs der Dreisprachigkeit (die Initiative stuft die kantonale Amtssprache zur zweiten Fremdsprache herab) als auch zur extensiveren Interpretation des erwähnten Begriffs (die Entscheidung, obligatorisch lediglich eine einzige Fremdsprache zu unterrichten, macht Kompromisslösungen, wie die obenerwähnten, welche vielleicht die Gleichwertigkeit der kantonalen Amtssprachen noch wahren würden, nicht praktikabel).

- *die Verpflichtung zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache* (Art. 3 Abs. 2, erster Satz KV/GR). Der Bündner Verfassungsgeber wollte damit betonen, dass ein effektiver Schutz der Dreisprachigkeit zudem die Verpflichtung auferlegt, positive Leistungen zur Unterstützung der Minderheitensprachen zu treffen. Ohne diese Leistungen würde sich die bereits jetzt schon sehr schwierige Lage dieser Sprachen noch zusätzlich verschärfen. Es ist offensichtlich, dass die wirksame Förderung der Minderheitensprachen, wie dies insbesondere von Art. 3 Abs. 3 KV/GR und vom kantonalen Sprachengesetz vorgesehen ist, sich nicht lediglich auf die Erhaltung dieser Sprachen innerhalb der Grenzen ihrer traditionellen Ausbreitungsgebiete beschränken kann. Der Unterricht der Minderheitensprachen auch in den deutschsprachigen Gebieten ist ein unverzichtbares Element in der Strategie zum Schutz dieser Sprachen. Nur wenn die Mehrheit der Bürger des Kantons in der Lage sein wird, ausreichende Sprachkompetenzen in Italienisch und Romanisch zu entwickeln, wird es möglich sein, das von der Kantonsverfassung im öffentlichen Interesse verfolgte Ziel zu realisieren, nämlich der Dreisprachigkeit des Kantons eine gewisse Stabilität und Vitalität zu verleihen. Es ist offensichtlich, dass dieses Ziel nie ohne besonderen Einsatz seitens der deutschsprechenden Mehrheit wird erreicht werden können. Derartige Bemühun-

gen können unter anderem auch durch eine frühzeitige Annäherung an die Sprache und somit an die Kultur der Minderheit erfolgen. Mit dem Entscheid, den Italienischunterricht in den deutschsprachigen Gebieten auch symbolhaft herabzustufen, offenbart die Initiative ein fehlendes Engagement gegenüber den Minderheitensprachen, was unvereinbar ist mit der aus der Kantonsverfassung fließenden Verpflichtung, das Erlernen dieser Sprachen zu fördern;

- *die Verpflichtung, den Austausch zwischen den verschiedenen Sprachgemeinschaften des Kantons zu fördern* (Art. 3 Abs. 2, zweiter Satz KV/GR). Auch das Erreichen dieses Verfassungszieles dürfte gefährdet sein oder jedenfalls nicht mit der nötigen Intensität weiter verfolgt werden, sollte, wie es die Initiative vorsieht, entschieden werden, den Unterricht der Minderheitensprachen im deutschsprachigen Gebiet herabzustufen. Um wirksam zu sein, darf der Aufruf für den Austausch und die Öffnung gegenüber dem jeweils anderen nicht nur in die eine Richtung verlaufen.

Zusätzlich zu den soeben dargestellten Problemen der Unvereinbarkeit mit dem Gehalt von Art. 3 KV/GR, gesellt sich bei der fraglichen Initiative noch der Widerspruch zu teilweise ähnlichen, im öffentlichen Interesse stehenden Zielen, welche von der Bundesverfassung geschützt sind. Diese Ziele integrieren und stärken, was vom Bündner Verfassungsrecht vorgesehen ist. Insbesondere soll in diesem Zusammenhang in Erinnerung gerufen werden, dass der Bund die Bemühungen des Kantons Graubünden im sprachlichen Bereich unterstützt, wodurch er auf diese Weise klar zum Ausdruck bringt, dass der Schutz und die Förderung der Dreisprachigkeit des Kantons und seiner sprachlichen Minderheiten auch ein wichtiges öffentliches Interesse des Bundes darstellen. Im Einzelnen heisst dies folgendes:

- Art. 70 Abs. 3 BV stellt fest: «*Der Bund und die Kantone fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften*». Auch gestützt auf dieser gesetzlichen Grundlage ist der Kanton Graubünden in seinem Zu-

ständigkeitsbereich, und dabei insbesondere im Schulwesen gehalten, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um dieses Ziel zu realisieren. Ein Teil der Doktrin geht richtigerweise davon aus, dass sich aus dieser Norm unmittelbar auch die Wahl der zu unterrichtenden Fremdsprachen ergibt. Gemäss Nay hat der zur Diskussion stehende Artikel *«auch [...] eine besondere Bedeutung wenn es darum geht zu entscheiden, welche sprachlichen Regelungen und welche damit verbundenden Einschränkungen der Sprachenfreiheit im öffentlichen Interesse liegen und welchen Interessen beim anzustrebenden Ausgleich welches Gewicht zukommt»*(30). In einem dreisprachigen Kanton wie Graubünden kann daher der Fremdsprachenunterricht nicht umschrieben werden, indem von der Pflicht zur Förderung der kantonalen Amtssprachen abstrahiert wird.

- Der Art. 70 Abs. 4 und 5 BV halten fest: *«Der Bund unterstützt die mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben»* sowie *«Der Bund unterstützt Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und italienischen Sprache»*.

Es ist zumindest in Erinnerung zu rufen, dass der Kanton Graubünden auch seit der Inkraftsetzung dieser Bestimmungen, und dabei insbesondere gestützt auf die Artikel 21 und 22 des eidgenössischen Sprachengesetzes(31) eine finanzielle Unterstützung vom Bund erhält. Dem Vertrauensprinzip und insbesondere dem Grundsatz der Bundestreue (Art. 44 BV) folgend, hat der Kanton Graubünden folglich eine grössere Verpflichtung zur Förderung der Dreisprachigkeit sowie des Schutzes und der Bewahrung der Minderheitensprachen. Politiken oder gesetzgeberische Entscheide, welche diesen Zielen nicht entsprechen, stehen im Widerspruch zu übergeordnetem Recht und können zumindest eine Verringerung der Bundeshilfe rechtfertigen.

Zusammenfassend ist hier folgendes festzuhalten: Die zur Diskussion stehende Initia-

tive schafft hinsichtlich der entsprechenden Verpflichtungen, frühzeitig eine kantonale Amtssprache zu erlernen, eine offensichtliche Ungleichbehandlung zwischen den deutschsprachigen Gebieten und den anderen Sprachregionen des Kantons. Dies ist nicht vereinbar mit der aus der Kantonsverfassung fließenden und für das gesamte Kantonsgebiet geltenden Verpflichtung der Förderung der Dreisprachigkeit. Durch die eindeutige und undifferenzierte Zurücksetzung des Unterrichts der Minderheitensprachen in den deutschsprachigen Gebieten hinter den Englischunterricht ignoriert die Initiative zudem die im öffentlichen Interesse stehenden sowie in der Kantonsverfassung geschützten und durch die Bundesverfassung bekräftigten Ziele, den Austausch zwischen den unterschiedlichen Sprachgemeinschaften zu fördern und die Minderheitensprachen zu unterstützen.

VI. Schlussfolgerungen

1. In formeller Hinsicht bereitet die zur Diskussion stehende Initiative Probleme in Bezug auf den Grundsatz der Einheit der Form. Eine Initiative in Form einer allgemeinen Anregung muss definitionsgemäss den zur Umsetzung der Ziele berufenen Behörden, vorliegendenfalls dem Grossen Rat, einen verhältnismässig grossen Handlungsspielraum überlassen. Der hohe Detaillierungsgrad des Initiativtextes schränkt die Freiheit des Grossen Rates übermässig ein; in Tat und Wahrheit ist diese Freiheit hinsichtlich der wichtigsten Aspekte der Gesetzgebung im Fremdsprachenunterricht fast gänzlich inexistent (**vgl. unter II und III**).

(Exkurs: Ausserdem ist in formeller Hinsicht daran zu erinnern, dass, obwohl dieses Thema von den Fragen nach der Zulässigkeit der Initiative zu unterscheiden ist, auch das Stimmrecht der Bürger, das durch Art. 34 BV und Art. 9 und 10 KV/GR gewährleistet wird, allenfalls verletzt sein könnte. Die Diskrepanz zwischen der formellen Bezeichnung der Initiative («Allgemeine Anregung») und dem tatsächlichen materiellen Gehalt derselben (ausserordentlich hoher Detaillierungsgrad) kann die Bürger täuschen oder aber verwirren, was die tatsächliche Möglichkeit der Behörden zur Umsetzung betrifft, um den Inhalt der Initia-

tive mit anderen öffentlichen und privaten Interessen in Einklang zu bringen. Aus den gleichen Gründen dürfte auch das Vertrauensprinzip verletzt sein (Art. 5 Abs. 3 BV und Art. 5 Abs. 3 KV/GR) (**vgl. unter IV**).

2. Hinsichtlich der Gewährleistung des übergeordneten Rechts, ist die fragliche Initiative problematisch in Bezug auf:

2.1 die neue bundesverfassungsrechtliche Bestimmung im Art. 61a BV, die den Kantonen die Verpflichtung auferlegt, die Durchlässigkeit der kantonalen Bildungssysteme zu erhöhen. Diese Initiative baut in der Tat neue Hindernisse für die inner- und interkantonale Mobilität der Schüler auf (**vgl. unter V 2.1**);

2.2 die den Kantonen auferlegte Verpflichtung, die Unterrichtsziele zu harmonisieren, um einen durchlässigen Bildungsraum zu schaffen, der die Mobilität der Schüler erleichtert (Art. 61a Abs. 1 und Art. 62 Abs. 4 BV). Eine Initiative, die sich klar gegen die bundesrechtliche Verpflichtung stellt, die Unterrichtssysteme der unterschiedlichen Kantone zu integrieren, verletzt auch das Prinzip der Bundestreue. Insbesondere würde die von der Initiative vorgesehene Verpflichtung, in den Primarschulen lediglich eine Fremdsprache zu unterrichten, offensichtlich mit dem sich in fortgeschrittenem Entwicklungsstadium befindenden Lehrplan 21, welcher selbst die Verpflichtung zur Vermittlung zweier Fremdsprachen vorsieht, in Konflikt geraten. Dies würde nämlich das Schulsystem des Kantons Graubünden von dem in der Mehrheit der anderen Kantone praktizierten Schulsystem divergieren lassen (**vgl. unter V 2.2**);

2.3 die Gewährleistung des Gleichbehandlungsgrundsatzes gemäss Art. 8 BV. Diese Initiative berücksichtigt in keiner Weise die besonderen Bedürfnisse der kantonalen sprachlichen Minderheiten und bestraft dabei insbesondere die italienischsprachige Minderheit. Die Einführung der Verpflichtung, in einem dreisprachigen Kanton nur eine einzige Fremdsprache zu erlernen, vermindert die Möglichkeit, den Fremdsprachenunterricht entsprechend den Bedürfnissen der verschiedenen Sprachgemeinschaften anzupassen. Insbeson-

dere wird durch diese Verpflichtung die Möglichkeit für die italienischsprachige Minderheit verringert, die notwendigen Sprachkenntnisse zu erwerben, um die eigene Ausbildung und die eigene berufliche Tätigkeit fortzusetzen, beziehungsweise die Schüler dieser Minderheit werden dadurch gezwungen, das Erlernen der Fremdsprachen lediglich auf die drei Jahre der Sekundarschule zu beschränken. Dieses System offenbart zudem noch besondere Schwierigkeiten in den Randregionen wie im Bezirk Moesa, wo die grosse Mehrheit der Schüler sich in Richtung des Tessins orientiert und wo der frühzeitige Französischunterricht praktiziert wird (**vgl. unter V 2.3**);

2.4 die Verpflichtungen, welche aus Art. 3 der Bündner Verfassung fliessen. Insbesondere verletzt die Initiative die Verpflichtung zur Förderung der Dreisprachigkeit des Kantons und sie missachtet das verfassungsrechtliche Ziel, die Verständigung und den Austausch zwischen den verschiedenen kantonalen Sprachgemeinschaften zu fördern sowie die sprachlichen Minderheiten zu schützen (die letztgenannten Pflichten fliessen ausserdem auch aus Art. 70 Abs. 3 und Abs. 5 BV) (**vgl. unter V 3**).

3. Letzlich muss daher festgestellt werden, dass die fragliche Initiative mit verschiedenen formellen und materiellen Bestimmungen des übergeordneten Rechts in Widerspruch steht. In Anbetracht des ausserordentlich hohen Detaillierungsgrades des Initiativtextes (vgl. unter II), ist eine Anpassung an die verschiedenen, durch sie verletzten Vorschriften durch eine konforme Auslegung nicht möglich, ohne dabei den klar formulierten Willen der Initianten zu verfälschen. Daher ist die Initiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» **unzulässig und ist für ungültig zu erklären**.

Anmerkungen

- (*) Diese Übersetzung wurde durch *Lic.iur. Salvatore Bianco*, Rechtsanwalt, LL.M., nach bestem Wissen und Gewissen erstellt. Bindend ist jedoch in jedem Fall nur das in italienischer Sprache verfasste Originalgutachten.
- (**) durch den Übersetzer eingefügt.

- (1) Siehe anstatt vieler BGE 121 I 357, 362 mit weiteren Hinweisen.
- (2) Vgl. dazu auch Art. 8 des früheren Schulgesetzes.
- (3) Um den örtlichen Besonderheiten einiger Regionen des Kantons Rechnung tragen zu können, halten die Absätze 4 und 5 des erwähnten Artikels folgendes fest: «*In deutschsprachigen Primarschulen kann die Schulträgerschaft beschliessen, dass a) Rätoromanisch anstelle von Italienisch erteilt wird; b) Rätoromanisch und Italienisch als Wahlpflichtfächer angeboten werden.*» Zudem kann «*Die Schulträgerschaft... bestimmen, dass der Unterricht in Rätoromanisch in diesen Fällen bereits in der 1. Klasse der Primarstufe beginnt.*»
- (4) Das Prinzip der Einheit der Materie ist gewahrt. Die Initiative befasst sich in der Tat nur mit den Aspekten im Zusammenhang mit dem Fremdsprachenunterricht in den Primarschulen. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die fragliche Initiative auch keinerlei Schwierigkeiten hinsichtlich allfälligen, von der kantonalen Verfassung vorgesehenen Vorbehalten zugunsten der Regierung oder des Grossen Rates bereitet. Insbesondere steht die Initiative nicht im Widerspruch zum Vorbehalt gemäss Art. 48 Abs. I KV/GR.
- (5) Siehe auch *Etienne Grisel*, Initiative et referendum populaires, 3. Aufl., Bern 2004, S. 233 N. 592, der festhält, dass «*la proposition présentée en termes généraux doit être assez vague pour laisser une marge de manœuvre au Grand Conseil, lequel est chargé de façonner les normes voulues.*» Der Verfasser stellt fest, dass «*cependant, l'exigence s'applique avec souplesse, notamment dans le cas où l'initiative rédigée n'est pas autorisée.*» Letztere Vermutung ist jedoch auf den Kanton Graubünden nicht anwendbar, da die kantonale Verfassung ausdrücklich die beiden Möglichkeiten vorsieht (Art. 13 KV/GR) und da zudem die erforderliche Anzahl der Unterschriften für beide Formen der Initiative gleich ist.
- (6) Siehe auch *Pierre Tschannen*, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011, S. 678 N. 38.
- (7) Siehe unter vielen BGE 121 I 357, 361/362.
- (8) Siehe z.B. *Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier*, Droit constitutionnel Suisse, 2. Aufl., Bern 2006, Bd. I, S. 280 N. 831.
- (9) Siehe z.B. den Entscheid des Bundesgerichtes im einem Fall aus dem Kanton Tessin betreffend der Ungültigerklärung der Initiative «28 inceneritori bastano»^[**28 Verbrennungsanlagen sind genug] (vgl. 1P 531/2006vz vom 8. November 2006, publiziert auch in RtiD I-2007 n. 1 in part. c. 4). In Bezug auf diese Initiative wird auch auf das juristische Gutachten von *Professor Etienne Grisel* verwiesen, publiziert in RtiD I-2006 S. 371ff., insbes. S. 384ff., wo gezeigt wird, wie ein zu hohes Mass an Formulierungsgenauigkeit bei einer in Form einer allgemeinen Anregung eingereichten Initiative im obgenannten Fall aus dem Kanton Tessin zu einer Verletzung des Prinzips der Einheit der Form führen kann.
- (10) Für weitere Einzelheiten, vgl. *Christian Rathgeb*, Kommentar KV/GR, Chur 2006, Präambel, N. 31.
- (11) Zum äusserst engen Rahmen, welcher dem Eingreifen der Behörden gesetzt ist, vgl. unter vielen Grisel, op. cit., S. 121.
- (12) Auch wenn es sich um eine eher theoretische Möglichkeit handelt, kann andererseits auch nicht ausgeschlossen werden, dass im Zweifelsfall öffentliche Erklärungen der Mitglieder des Initiativkomitees, in welchen verbindlich bestätigt wird, dass die Initiative vom Grossen Rat auch nachträglich wird angepasst werden können, um die Bedürfnisse der Minderheitensprachen zu berücksichtigen, auch angefochten werden können. Dies gilt in Anbetracht der dem Initiativkomitee zuerkannten besonderen Rolle in der Umsetzung der Volksrechte. Betreffend die in absoluten Ausnahmefällen gegebene Möglichkeit der Annullierung einer Abstimmung auf der Grundlage irreführender Erklärungen von Privaten, vgl. *Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8a Aufl., Zürich, 2012, S. 443 N. 1392.
- (13) Für weitere Einzelheiten, vgl. Grisel, op. cit., S. 155ff.

- (14) Vgl. anstelle vieler, BGE 125 I 227 c. 4a.
- (15) Vgl. auch *Bernhard Ehrenzeller/Konrad Sahlfeld*, in : *Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastronardi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender*, Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008, N. 5ff. ad Art. 61a.
- (16) BBl 2005 5479ff., 5519 (dt.). Dieser Bericht, der in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren verfasst wurde, ist von besonderer Bedeutung, weil er dasjenige Dokument darstellt, worauf sich im Wesentlichen die neuen Verfassungsbestimmungen stützen. Diese Bestimmungen wurden erarbeitet, um einer parlamentarischen Initiative des Nationalrates Hans Zbinden aus dem Jahre 1997, welche die Basis für diese Reform darstellt, Folge zu leisten.
- (17) Die Verfassungsreform des Bildungswesens wurde von 85,6% der Stimmbürger und von allen Kantonen angenommen (vgl. FF 2006 6391).
- (18) Die ersten beiden Absätze sehen im Einzelnen folgendes vor: «1. Die erste Fremdsprache wird, entsprechend der in Artikel 6 festgelegten Dauer der Schulstufen, spätestens ab dem 5. Schuljahr, die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 7. Schuljahr unterrichtet. Eine der beiden Sprachen ist eine zweite Landesprache, deren Unterricht kulturelle Aspekte einschliesst; die andere Sprache ist Englisch. In beiden Fremdsprachen werden per Ende der obligatorischen Schule gleichwertige Kompetenzniveaus vorgegeben. Sofern die Kantone Graubünden und Tessin zusätzlich eine dritte Landessprache obligatorisch unterrichten, können sie bezüglich der Festlegung der Schuljahre von der vorliegenden Bestimmung abweichen. 2. Während der obligatorischen Schule besteht ein bedarfsgerechtes Angebot an fakultativem Unterricht in einer dritten Landessprache».
- (19) Vgl. Lehrplan 21 Rahmeninformationen zur Konsultation, Luzern 25. Juni 2013, S. 10.
- (20) BGE 124 I 101 c. 4.
- (21) Vgl. zum Beispiel *Helen Keller*, in : *Biagini/Gächter/Kiener*, Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011, § 38 N. 41.
- (22) SR 0. 441.1.
- (23) BGE 138 V 205. C. 5.2.
- (24) Und sie werden allerdings viel öfter als die Deutschsprachigen gezwungen sein, andere Fremdsprachen zu verwenden, und dies selbst wenn sie sich weiterhin in einem italienischsprachigen Gebiet aufhalten werden, weil sie oft werden Leistungen beanspruchen müssen, die sich ausserhalb der erwähnten italienischsprachigen Region befinden.
- (25) Unter vielen, *Häfelin/Haller/Keller*, op. cit., S. 236 N. 752.
- (26) Vorbehalten ist dabei natürlich die Achtung der Pflichten, welche aus den Art. 61a Abs. 1 und Art. 62 Abs. 4 BV fliessen.
- (27) *Andreas Auer*, Kommentar KV/GR, Chur 2006, Rechtsvergleichende Einordnung, N. 53.
- (28) Auch Art. 90 KV/GR bestätigt die Bedeutung der Dreisprachigkeit für die kulturelle Identität des Kantons, indem darin erwähnt wird: «Kanton und Gemeinden fördern das künstlerische, kulturelle und wissenschaftliche Schaffen sowie den kulturellen Austausch. Sie nehmen dabei auf die sprachliche Vielfalt und die regionalen Besonderheiten Rücksicht».
- (29) Für weitere Einzelheiten, vgl. *Christian Rathgeb*, Kommentar KV/GR, Chur 2006, Präambel, N. 32 und 33.
- (30) *Giusep Nay*, Giusep Nay, Verfassungsrechtliche Vorgaben bündnerischer Sprachenpolitik, ZGRG 3/1999, S. 70ff., 73. Gleicher Ansicht auch *Marco Borghi/Adriano Previtali*, L'insegnamento in romancio e della lingua romancia nelle regioni di diffusione tradizionale di tale idioma, ZGRG 3/2003 S. 101ff., 115.
- (31) SR 441.1.