



# Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 10/2014–2015

	Inhalt	Seite
16.	Kantonale Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» (Fremdspracheninitiative) .....	587



## Inhaltsverzeichnis

<b>16.</b>	<b>Kantonale Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» (Fremdspracheninitiative)</b>	
<b>I.</b>	<b>Die Initiative</b> .....	587
	1. Wortlaut und Ziele .....	587
	2. Zustandekommen und weiteres Verfahren .....	588
<b>II.</b>	<b>Geltende Regelung im Schulgesetz</b> .....	589
<b>III.</b>	<b>Gültigkeitskriterien kantonaler Gesetzesinitiativen</b> .....	589
	1. Kantonales Initiativrecht .....	589
	2. Verwaltungsexternes Gutachten .....	590
<b>IV.</b>	<b>Beurteilung der Fremdspracheninitiative</b> .....	591
	1. Einheit der Form und Materie .....	591
	2. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht .....	591
	2.1. Bundesrechtliche Normen .....	591
	2.1.1. Diskriminierungsverbot .....	592
	2.1.2. Gleichbehandlungsgrundsatz .....	592
	2.1.3. Sprachenfreiheit .....	593
	2.1.4. Koordinations- und Harmonisierungspflicht .....	593
	2.1.5. Fremdsprachenunterricht .....	595
	2.1.6. Förderung der Mehrsprachigkeit .....	596
	2.2. Kantonsverfassung Graubünden .....	598
	2.2.1. Präambel der Kantonsverfassung .....	598
	2.2.2. Erhalt und Förderung der Dreisprachigkeit .....	598
	2.2.3. Gleichwertigkeit der Landes- und Amtssprachen .....	599
	2.2.4. Gemeindeautonomie .....	600
	3. Undurchführbarkeit und Rückwirkungsverbot .....	603
<b>V.</b>	<b>Schlussfolgerungen</b> .....	603
	1. Verletzung von Bundesrecht .....	603
	2. Verletzung der Kantonsverfassung .....	604
	3. Ungültigkeit der Initiative .....	605
<b>VI.</b>	<b>Schlussbemerkungen</b> .....	606
<b>VII.</b>	<b>Anträge</b> .....	606



## Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

16.

### **Kantonale Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» (Fremdspracheninitiative)**

Chur, den 18. November 2014

Sehr geehrter Herr Landespräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Antrag zur kantonalen Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» (Fremdspracheninitiative).

#### **I. Die Initiative**

##### **1. Wortlaut und Ziele**

Am 27. November 2013 reichten Vertreterinnen und Vertreter des Initiativkomitees die kantonale Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» (Fremdspracheninitiative) bei der Landeskantonalen Verwaltung ein. Die Gesetzesinitiative ist in Form einer allgemeinen Anregung im Sinne von Art. 12 Abs. 2 Ziff. 1 und Art. 13 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (KV; BR 110.100) abgefasst. Die unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen folgendes Begehren:

*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.»*

Gegenstand der Initiative bildet eine Anpassung von Art. 30 des Gesetzes für die Volksschulen des Kantons Graubünden vom 21. März 2012 (Schulgesetz; BR 421.000).

## **2. Zustandekommen und weiteres Verfahren**

Nach der Ermittlung der Zahl der gültigen Unterschriften und der Prüfung der weiteren formellen Voraussetzungen durch die Standeskanzlei stellte die Regierung mit Beschluss vom 10. Dezember 2013 (Prot. Nr. 1214) fest, dass die Volksinitiative gültig zustande gekommen ist. Die am 10. Mai 2013 im Kantonsamtsblatt veröffentlichte Volksinitiative war am 27. November 2013 innert der gemäss Art. 60 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden vom 17. Juni 2005 (GPR; BR 150.100) vorgeschriebenen Jahresfrist eingereicht worden und überschritt mit 3709 gültigen Unterschriften das für eine Teilrevision des kantonalen Schulgesetzes erforderliche Quorum von 3000 Unterschriften (Art. 12 Abs. 2 Ziff. 1 KV).

Zustande gekommene Initiativbegehren unterbreitet die Regierung mit ihrer Botschaft innert einem Jahr seit der Einreichung dem Grossen Rat (Art. 68 GPR). Dem Grossen Rat steht gestützt auf Art. 15 Abs. 1 KV, wonach eine Volksinitiative innert zwei Jahren seit Einreichung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist, ebenfalls mindestens ein Jahr für die Beratung zur Verfügung.

Lehnt der Grosse Rat eine allgemein anregende Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ab, findet eine Volksabstimmung statt (Art. 70 Abs. 1 GPR). Eine Volksabstimmung findet auch dann statt, wenn der Grosse Rat einer allgemein anregenden Initiative zustimmt und einen Gegenvorschlag beschliesst (Art. 70 Abs. 2 GPR). Stimmt der Grosse Rat ohne Gegenvorschlag einer allgemein anregenden Initiative zu, unterbleibt eine Volksabstimmung (Art. 70 Abs. 3 GPR). Wird eine Volksinitiative für ungültig erklärt, wird diese dem Stimmvolk nicht unterbreitet. Folglich kann bei einer Ungültig-erklärung einer Volksinitiative dem Stimmvolk auch kein Gegenvorschlag unterbreitet werden.

Die Initiative enthält die Klausel, wonach die Urheber (Initiativkomitee) ermächtigt sind, die Initiative mit Mehrheitsbeschluss zurückzuziehen (Art. 62 GPR).

## II. Geltende Regelung im Schulgesetz

Im Kanton Graubünden ist der Fremdsprachenunterricht in den Art. 30 und 31 Schulgesetz geregelt. Er ist so festgelegt, wie es vom Grossen Rat im Jahre 2008 beschlossen wurden (GRB vom 22. April 2008; Art. 8). Dieser Beschluss betraf zwar noch das alte Schulgesetz, wurde jedoch bei der Totalrevision 2012 bestätigt. Die Regelung trägt der speziellen Sprachensituation im Kanton Graubünden Rechnung und betont die Wichtigkeit der Sprachenfrage im dreisprachigen Kanton. Gemäss Art. 30 Abs. 1 Schulgesetz sind auf der Primarstufe mindestens eine Kantonsprache sowie Englisch als Fremdsprachen zu unterrichten. Nach Abs. 2 ist die erste Fremdsprache in rätoromanisch- und italienischsprachigen Primarschulen Deutsch und in deutschsprachigen Primarschulen Italienisch. Der Unterricht in der ersten Fremdsprache beginnt in der 3. Primarklasse (Abs. 3). In den deutschsprachigen Primarschulen kann die Schulträgerschaft beschliessen, dass Rätoromanisch anstelle von Italienisch unterrichtet wird oder Rätoromanisch und Italienisch als Wahlpflichtfächer angeboten werden (Abs. 4). Dabei besteht die Möglichkeit, den Romanischunterricht bereits in der 1. Klasse der Primarschule einzuführen (Abs. 5). Englisch wird gemäss Abs. 3 in allen Sprachregionen ab der 5. Primarklasse unterrichtet (Botschaft der Regierung vom 5. Juli 2011, Heft Nr. 6/2011–2012, S. 700 f.).

## III. Gültigkeitskriterien kantonaler Gesetzesinitiativen

### 1. Kantonales Initiativrecht

Aufgrund von Art. 14 Abs. 1 KV wird der Grosse Rat verpflichtet, die Rechtmässigkeit von Initiativen zu prüfen und diese gegebenenfalls für ungültig zu erklären. Diese Bestimmung vermittelt den Stimmberechtigten einen kantonalrechtlichen Anspruch, dass nur über rechtmässige Initiativen abgestimmt wird (Frank Schuler, in: Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006, Art. 14 Rz. 4). Der Entscheid des Grossen Rates über die Gültigkeit einer Initiative ist an das Verwaltungsgericht weiterziehbar (Art. 14 Abs. 3 KV). Dessen Urteil wiederum ist beim Bundesgericht anfechtbar.

Die Ungültigkeitsgründe werden in Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 bis 4 KV abschliessend aufgezählt. Die Initiative hat danach die **Einheit der Form** und der **Materie** zu wahren (Ziff. 1). Das Gebot der Einheit der Form verlangt, dass ein Begehren entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht wird. Mischformen sind unzulässig, ausser das kantonale Recht sehe sie ausdrücklich vor, was für den Kanton

Graubünden jedoch nicht zutrifft (Art. 13 KV). Eine Gesetzesinitiative hat sich demnach an eine dieser zwei Formen zu halten. Gemäss dem Grundsatz der Einheit der Materie darf ein Initiativbegehren sodann nur eine Materie betreffen. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen ein sachlicher Zusammenhang besteht. Dieser Grundsatz soll die wichtige demokratische Willensbildung sicherstellen.

Weiter darf eine Initiative nicht in **offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht** stehen (Ziff. 2). Der Begriff «offensichtlich» zielt dabei nicht auf die Schwere des Verstosses gegen das übergeordnete Recht, sondern auf die Erkennbarkeit beziehungsweise die Wahrscheinlichkeit eines solchen Verstosses. Eine Initiative ist somit nur ungültig, wenn kein begründeter Zweifel an ihrer Widerrechtlichkeit besteht. Im Zweifelsfall – und bei unbestrittener Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht – ist die Initiative gültig (Frank Schuler, in: Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006, Art. 14, Rz. 50 mit Hinweisen auf Lehre und Rechtsprechung).

Schliesslich muss die Initiative **durchführbar** sein (Ziff. 3) und auf **Rückwirkungen** verzichten, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar sind (Ziff. 4).

## 2. Verwaltungsexternes Gutachten

Im Rahmen verwaltungsinterner Abklärungen stellte sich die Frage der Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht. Aus diesem Grund liess das zuständige Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement (EKUD) ein verwaltungsexternes Rechtsgutachten durch **Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller**, Universität St. Gallen, erstellen. Der Rechtsgutachter wurde beauftragt, alle mit der Fremdspracheninitiative anstehenden relevanten Rechtsfragen juristisch zu prüfen. Damit sollte gewährleistet werden, dass die Frage der Rechtmässigkeit des Volksbegehrens aus der erforderlichen Distanz zur Sache und neutral begutachtet wird. Im September 2014 unterbreitete Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller seine Expertise zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» dem EKUD (nachfolgend Rechtsgutachten Ehrenzeller).



## **IV. Beurteilung der Fremdspracheninitiative**

### **1. Einheit der Form und Materie**

Die Fremdspracheninitiative zur Änderung des kantonalen Schulgesetzes wird von den Initianten, in Abstützung auf Art. 12 Abs. 2 i.V.m. Art. 13 KV, ausdrücklich als «Begehren in Form der allgemeinen Anregung» bezeichnet. Der Hauptteil der Initiative besteht aus einem Satz: «In der Primarschule ist nur eine Fremdsprache obligatorisch, je nach Sprachregion ist dies Deutsch oder Englisch.» Der Initiativtext ist somit kurz und prägnant. Er weist einen hohen Bestimmtheitsgrad auf, weshalb sich die Frage stellen könnte, ob es sich bei diesem Begehren nicht eher um einen ausgearbeiteten Entwurf als um eine allgemeine Anregung handelt. In Graubünden war der zulässige Konkretisierungsgrad einer allgemeinen Anregung für die Behörden bisher kein Diskussionsthema. In der Praxis folgten die Regierung und der Grosse Rat der offenen Auslegung, welche – in Übereinstimmung mit der jüngeren Lehre und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung – bei der allgemeinen Anregung einen hohen Konkretisierungsgrad zulässt. Folgt man weiterhin dieser Praxis, so kommt man zum Schluss, dass die vorliegende Gesetzesinitiative nicht gegen die Einheit der Form verstösst (Rechtsgutachten Ehrenzeller, S. 15).

Das Gebot der Einheit der Materie verbietet die Abstimmung einer einzigen Vorlage über mehrere zusammenhanglose Fragen und setzt einen sachlichen Zusammenhang zwischen den einzelnen Teilen der Initiative voraus. Die vorliegende Initiative verfolgt ein klares Ziel und verbindet nicht mehrere selbständige politische Ziele miteinander. Es handelt sich einzig um das Thema der Gestaltung des Fremdsprachenunterrichts in der Primarschule (Rechtsgutachten Ehrenzeller, S. 15). Die Einheit der Materie ist folglich nicht verletzt.

### **2. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht**

Die massgebenden Rechtsgrundlagen für die Beurteilung der Gültigkeit der Fremdspracheninitiative sind im Rechtsgutachten Ehrenzeller aufgeführt. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

#### ***2.1. Bundesrechtliche Normen***

Der Bund regelt Sprachbelange und den Volksschulbereich in verschiedenen Artikeln in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossen-

schaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sowie im Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften vom 5. Oktober 2007 (Sprachengesetz, SpG; SR 441.1).

### *2.1.1. Diskriminierungsverbot*

Gemäss Art. 4 BV sind die Landessprachen in der Schweiz Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch. Die vier Landessprachen gelten als formal gleichgestellt. In Art. 70 BV wird die grundsätzliche Verpflichtung zur Erhaltung der genannten Sprachen näher beschrieben. Bei der Umsetzung dieser Verpflichtung ist das Bildungswesen in besonderer Weise angesprochen. Durch die vorliegende Initiative wird die Sprache Italienisch im Bildungsbereich nicht mehr im gleichen Umfang gefördert. Im Gegenteil zeichnet sich gesamtkantonal eine Höherbewertung von Deutsch gegenüber den anderen Landessprachen ab. Auch die englische Sprache wird gegenüber der italienischen bevorzugt. Dies läuft der bundesrechtlichen Grundsatznorm von Art. 4 BV entgegen. Von einer unmittelbaren Verletzung von Bundesrecht kann aber nicht gesprochen werden (Rechtsgutachten Ehrenzeller, S. 19).

### *2.1.2. Gleichbehandlungsgrundsatz*

Nach Art. 8 BV darf niemand diskriminiert werden, insbesondere nicht wegen der Sprache. Alle Kinder im Kanton sollten deshalb die gleiche oder eine gleichwertige Sprachenausbildung erfahren können. Aus diesem Grund sollten alle Schülerinnen und Schüler im Kanton beim Übertritt in die Oberstufe das gleiche Englischniveau aufweisen. Diese Zielvorgabe ist durch die vorliegende Initiative nicht mehr erreichbar, da in den italienisch- und romanischsprachigen Gebieten nur noch Deutsch als Fremdsprache obligatorisch unterrichtet werden darf. Dies führt zu ganz unterschiedlichen Sprachkompetenzen am Ende der Primarschule und bedeutet auch für die Schülerinnen und Schüler aus den romanisch- und italienischsprachigen Sprachgebieten eine nicht zu verkennende Benachteiligung beim Übertritt in die Sekundarstufe I, sei es innerhalb des Kantons oder beim Wechsel in einen anderen Kanton. Die Initiative führt zu einer Diskriminierung dieser Kinder aufgrund der Sprache (Rechtsgutachten Ehrenzeller, S. 19 f.).

### *2.1.3. Sprachenfreiheit*

Mit der neuen Bundesverfassung ist die Sprachenfreiheit in Art. 18 BV als Grundrecht explizit festgehalten worden; zuvor gehörte sie zu den ungeschriebenen Freiheitsrechten. Die aktive Seite der Sprachenfreiheit garantiert jeder Person die freie Wahl einer Sprache, um sich auszudrücken. Die passive Seite gewährleistet den Anspruch auf Kommunikation in einer Sprache, die der betreffenden Person eigen ist oder von ihr angegeben wurde. Darunter fällt der Anspruch, in derjenigen Sprache beschult zu werden, die am Ort gesprochen wird, wodurch die Verständigung am Wohnort garantiert wird (Territorialitätsprinzip). In Sprachgrenzgemeinden oder in mehrsprachigen Gemeinden, die lediglich eine deutschsprachige Schule führen, besteht allenfalls ein Anspruch, in Italienisch oder Romanisch unterrichtet zu werden. Indem die Initiative aber Englisch als einzige Fremdsprache in deutschsprachigen Regionen vorschreibt, wird dieser grundrechtliche Anspruch zumindest beeinträchtigt (Rechtsgutachten Ehrenzeller, S. 20 f.).

### *2.1.4. Koordinations- und Harmonisierungspflicht*

Gemäss Art. 61a Abs. 1 BV sorgen Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz. Im Vordergrund steht dabei die Qualität des Bildungssystems und seiner Teile (z.B. Kompetenzen nach Bildungsstufen), nicht jedoch die Qualität der einzelnen Schule. Die Qualität des Sprachunterrichts misst sich, aus der Sicht des Bildungsraumes, am Lehrplan und den Bildungsstandards. Das Hauptziel der Durchlässigkeit bezieht sich auf den schweizerischen Bildungsraum und das Bildungssystem als Ganzes und auf dessen Teile. Erfasst ist somit auch die Durchlässigkeit innerhalb und zwischen den kantonalen Bildungsräumen wie auch die Durchlässigkeit differenziert nach Bildungsstufen und Bildungsbereichen. Wenn die Bündner Schülerinnen und Schüler, gemäss der Gesetzesinitiative, am Ende der Primarschule – je nach Sprachregion – über ganz unterschiedliche Fremdsprachenkenntnisse verfügen, kann sich die Frage stellen, wieweit der gleiche Qualitätsstandard der Fremdsprachenausbildung auf Primarstufe noch gewährleistet und – bezogen auf den Übertritt in die Sekundarstufe I wie auch auf die innerschweizerische Mobilität – die erforderliche Durchlässigkeit garantiert ist.

Nach Art. 61a Abs. 2 BV koordinieren Bund und Kantone ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicher. Die Koordinations- und Kooperationspflicht ist für die Schulharmonisierung von erheblicher Bedeutung.

Bei Art. 61a BV handelt es sich um eine Ziel- und Programmnorm. Eine direkte Verletzung von Art. 61a ergibt sich deshalb aufgrund der Initiative (noch) nicht. Die Bestimmung kann allerdings nicht für sich allein gelesen werden. Sie gilt als Rahmenartikel für die gesamte Bildungsverfassung. Die nachfolgenden Artikel sind im Lichte von Art. 61a BV auszulegen (Rechtsgutachten Ehrenzeller, S. 21 f.).

Wenn aber 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 kommt, erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften (Art. 62 Abs. 4 BV). Dies bedeutet, dass alle Kantone zur Harmonisierung (nicht Vereinheitlichung) des Schulwesens verpflichtet sind. Es gibt wohl kein bundesverfassungsrechtlich vorbestimmtes Ausmass der Harmonisierung. Aus Abs. 4 ergibt sich aber klar, dass die Kantone diese Harmonisierung auf dem Koordinationsweg erreichen müssen. Bezogen auf den Sprachenunterricht in der Grundschule hat die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) mit ihrem Strategiebeschluss vom 25. März 2004 ein gesamtschweizerisches Lösungskonzept verabschiedet. Dieses Konzept fand Eingang in die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule vom 14. Juni 2007 (HarmoS-Konkordat). Das HarmoS-Konkordat setzt den Koordinationsauftrag von Art. 62 Abs. 4 BV in genereller Weise um und ist damit für die Konkordatsmitglieder auch verbindliche Vorgabe in Bezug auf die Regelung der Fremdsprachen im Grundschulunterricht. Zwar verpflichtet Art. 62 Abs. 4 BV keinen Kanton zum Koordinationsbeitritt. Wenn aber ein Kanton, wie Graubünden, einen Beitritt ablehnt, kann er seiner Harmonisierungspflicht auf dem Koordinationsweg nur dadurch nachkommen, indem er seine kantonale Regelung an dem gemeinsam erarbeiteten, nun im Konkordat zum Ausdruck gebrachten Harmonisierungsstandard ausrichtet.

Falls die Kantone das Harmonisierungsziel nicht erreichen, ist der Bund verpflichtet, die notwendigen Vorschriften zu erlassen. Da das Schulwesen im Grundsatz aber Sache der Kantone bleibt, wird sich der Bundesgesetzgeber auf die aus Bundessicht notwendigen Vorschriften beschränken. So ergibt sich für den Bund aus Abs. 4 keine Kompetenz, den Sprachunterricht an den Grundschulen zu harmonisieren. Der Bundesgesetzgeber hat von den subsidiären Bundeskompetenzen nach Art. 62 Abs. 4 BV bisher keinen Gebrauch gemacht (Rechtsgutachten Ehrenzeller, S. 22 ff.).

### 2.1.5. Fremdsprachenunterricht

Gemäss Art. 15 Abs. 3 SpG setzen sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit für einen Fremdsprachenunterricht ein, der gewährleistet, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen und der Unterricht in den Landessprachen den kulturellen Aspekten eines mehrsprachigen Landes Rechnung trägt. Obschon Art. 15 Abs. 3 SpG in Bezug auf die erste und zweite Fremdsprache keine Aussage enthält, sondern sich nur zur Sprachkompetenz in einer zweiten Landessprache am Ende der obligatorischen Schulzeit äussert, bedeutet dies – aufgrund der Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung und damit des klaren Willens des Bundesgesetzgebers – nicht, dass die Kantone frei wären, mit dem Fremdsprachenunterricht in einer zweiten Landessprache erst auf Sekundarstufe I zu beginnen. Bei der Beratung des SpG hatte sich der Nationalrat dahingehend ausgesprochen, dass die erste Fremdsprache eine Landessprache sein soll (Art. 15 Abs. 3 E-SpG; BBl 2006 9039; AB N 2007 1084 ff.). Gegen diesen Beschluss machten die Kantone aber zu Recht geltend, dass die Voraussetzungen für eine Bundesgesetzgebung in mehrfacher Hinsicht nicht erfüllt sind. Bezogen auf den Sprachenunterricht in der Primarschule hat die EDK mit ihrem Strategiebeschluss vom 25. März 2004, welcher am 31. Oktober 2014 noch einmal bestätigt wurde, ein gesamtschweizerisches Lösungskonzept verabschiedet. Dieses Konzept fand Eingang ins HarmoS-Konkordat. In Art. 4 Abs. 1 HarmoS-Konkordat wird die Fremdsprachenregelung wie folgt koordiniert: Die erste Fremdsprache wird spätestens ab dem 5. Schuljahr und die zweite Fremdsprache spätestens ab dem 7. Schuljahr unterrichtet (Zählweise der Schuljahre nach dem HarmoS-Konkordat, entspricht dem 3. bzw. 5. Schuljahr in Graubünden), wobei eine der beiden Fremdsprachen eine Landessprache und die zweite Englisch sein muss. In beiden Fremdsprachen werden per Ende der obligatorischen Schule gleichwertige Kompetenzniveaus vorgegeben. Die Festlegung der Fremdsprachenreihenfolge muss nach Art. 4 Abs. 3 HarmoS-Konkordat regional koordiniert werden. Die Kantone haben mit Art. 4 HarmoS-Konkordat eine weitgehende Harmonisierung des Fremdsprachenunterrichts erreicht. Wohl verpflichtet Art. 62 Abs. 4 BV keinen Kanton zum Konkordatsbeitritt. Lehnt aber ein Kanton, wie Graubünden, einen Beitritt ab, so kann er seiner Harmonisierungspflicht auf dem Koordinationsweg nur dadurch nachkommen, indem er seine kantonale Regelung an dem gemeinsam erarbeiteten, nun im Konkordat zum Ausdruck gebrachten, Harmonisierungsstandard ausrichtet. Dieser bindet auch die Kantone, die dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten sind (Bernhard Ehrenzeller, St. Galler Kommentar zu Art. 62 BV, Rz. 64; Rechtsgutachten Ehrenzeller, S. 23 ff.).

Als Zwischenfazit zu Art. 61a und 62 Abs. 4 BV kann Folgendes festgehalten werden: Die Annahme der Gesetzesinitiative hätte zur Folge, dass sich der Kanton Graubünden in Bezug auf den Fremdsprachenunterricht in der Primarschule vom gesamtschweizerischen Harmonisierungskonzept verabschieden und einen eigenen Weg gehen würde. Ein Ausscheren aus der gemeinsam erarbeiteten Lösung ist nicht vereinbar mit der sich aus Art. 61a Abs. 2 und Art. 62 Abs. 4 BV ergebenden Koordinationspflicht aller Kantone. Der von den Kantonen gemeinsam beschlossene «Fremdsprachenkompromiss» ist nicht in Stein gemeisselt. Er kann auf dem gleichen Koordinationsweg auch wieder geändert werden. Durch das einseitige Vorgehen der Initiative läuft diese aber auch dem Ziel zuwider, gemeinsam mit den anderen Kantonen für einen durchlässigen schweizerischen Bildungsraum zu sorgen. Das Bundesgericht hat in einem vergleichbaren Fall festgehalten, dass den Kantonen Gesetzesrevisionen untersagt sind, die den bundesrechtlichen Harmonisierungsbestrebungen klar und gezielt zuwiderlaufen (Entharmonisierungsverbot; BGE 124 I 101, E. 4; Rechtsgutachten Ehrenzeller, S. 25).

### *2.1.6. Förderung der Mehrsprachigkeit*

Art. 70 BV verbietet den Kantonen im Speziellen, Gruppen, die eine Landessprache sprechen, aber im Kanton zu einer Minderheit gehören, zu unterdrücken oder in ihrem Fortbestand zu gefährden. Das SpG konkretisiert diesen Verfassungsartikel.

Art. 70 Abs. 1 BV definiert die Amtssprachen des Bundes. Deutsch, Italienisch und Französisch sind vollwertige Amtssprachen, Rätoromanisch ist Teilamtssprache. Gemäss Abs. 2 bestimmen die Kantone die Amtssprachen und achten auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten. Dies beinhaltet auch die Festlegung der Schulsprache. Dies führt zu einer gewissen Relativierung der Sprachenfreiheit, verschafft aber gleichzeitig einen sprachlichen Minderheitenschutz für herkömmliche Sprachgemeinschaften. Oberstes Ziel bleibt die Erhaltung des Sprachfriedens. Bund und Kantone fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften (Abs. 3). Das Interesse der mehrsprachigen Kantone an der Verständigung ist primär ein innerkantonales Interesse, welches bei einsprachigen Kantonen fehlt. Nach Abs. 4 unterstützt der Bund die mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben. Er unterstützt insbesondere Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache (Abs. 5).

Für den Kanton Graubünden gibt es durchaus verschiedene Wege und Massnahmen, diese besonderen Aufgaben gemäss Art. 70 Abs. 4 und 5 BV zu erfüllen. Das Sprachengesetz des Bundes wie des Kantons Graubünden enthalten entsprechende Bestimmungen. Aus diesen beiden Gesetzen ergibt sich die zentrale Bedeutung des Sprachunterrichts in den Schulen. Nach der Fremdspracheninitiative darf in der deutschsprachigen Sprachregion Graubündens nur noch Englisch als Fremdsprache in der Primarschule obligatorisch unterrichtet werden und umgekehrt in den italienisch- und romanischsprachigen Sprachregionen nur noch Deutsch. Das würde bedeuten, dass der Kanton Graubünden darauf verzichten würde, im Rahmen der Grundschule den Auftrag zur Verständigung und Austausch zwischen den bündnerischen Sprachgemeinschaften zu erfüllen. Das käme einer Privilegierung der deutschen Sprache bei der innerkantonalen Verständigung gleich, weil auf diesem Wege die deutsche Sprache entweder Muttersprache oder erste Fremdsprache wäre. Die heute gleichwertige Stellung und Bedeutung, die insbesondere der italienischen Sprache zukommt, würde nicht nur rechtlich relativiert, sondern es käme auch faktisch zu einer Marginalisierung der Minderheitssprachen (Rechtsgutachten Ehrenzeller, S. 26 ff.).

Von Bedeutung in diesem Zusammenhang ist auch Art. 21 SpG. Nach diesem Artikel gewährt der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite den mehrsprachigen Kantonen Finanzhilfen für die Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben (Abs. 1). Nach Abs. 3 lit. b gehören zu diesen besonderen Aufgaben namentlich die Förderung der Mehrsprachigkeit der Lernenden und Lehrenden in den Amtssprachen des Kantons auf allen Unterrichtsstufen. Dies bedeutet, dass der Bundesgesetzgeber von der Vermittlung der Landessprache in der Primarschule ausgeht. Der Kanton Graubünden hat, gestützt auf Art. 21 SpG, in den vergangenen Jahren erhebliche finanzielle Unterstützungsbeiträge des Bundes zur Erfüllung seiner besonderen Aufgaben als mehrsprachiger Kanton bezogen. Wenn er nun eine gesetzliche Regelung beschliessen würde, die in einem wesentlichen Punkt, der Förderung der Mehrsprachigkeit in den kantonalen Amtssprachen, von den bundesrechtlichen Zielvorgaben der Finanzhilfe abweicht, verletzt dies den Grundsatz von Treu und Glauben im Verhältnis Bund–Kantone, also den Grundsatz der Bundestreue. Ausserdem stellt sich ernsthaft die Frage, ob eine solche Regelung nicht eine Vereitelung von Bundesrecht bedeutet. Die Gesetzesinitiative bewegt sich nicht mehr im Rahmen des zulässigen kantonalen Gestaltungsspielraumes zur Umsetzung des Verständigungsauftrages gemäss Art. 70 BV. Eine solche Neuregelung der Fremdsprache auf Primarstufe widerspräche Sinn und Geist des Bundesrechts und würde dessen Zwecke in erheblichem Masse beeinträchtigen. Dies ist deshalb offensichtlich bundesrechtswidrig (Rechtsgutachten Ehrenzeller, S. 28).

## **2.2. Kantonsverfassung Graubünden**

### *2.2.1. Präambel der Kantonsverfassung*

Schon die Präambel der KV erwähnt die Absicht, die Dreisprachigkeit und kulturelle Vielfalt zu fördern und als Teil des geschichtlichen Erbes zu bewahren. Daraus lassen sich zwar keine verfassungsmässigen Ansprüche und Kompetenzen ableiten, sie kann aber als Auslegungshilfe herangezogen werden und dient aus diesem Grund als Interpretationshilfe für kantonale Staatsorgane und Gemeinden. Durch das Erlernen einer anderen Kantonsprache als erste Fremdsprache, verbunden mit der Vermittlung der entsprechenden kulturellen Aspekte, wird eine besondere Nähe zwischen den verschiedenen Kantonsteilen geschaffen. Durch den Vorzug von Englisch als Einstiegsfremdsprache und einzigen Fremdsprache in den deutschsprachigen Primarschulen zu Lasten des Italienischen würde die Förderung der Dreisprachigkeit deutlich geschwächt, was den Zielen der Präambel klar entgegenläuft (Rechtsgutachten Ehrenzeller, S. 29 f.).

### *2.2.2. Erhalt und Förderung der Dreisprachigkeit*

Gemäss Art. 2 Abs. 4 KV fördert der Kanton die Verständigung und den Austausch zwischen den Landesteilen und den Sprachgemeinschaften der Schweiz. Die Bestimmung bezieht sich in erster Linie auf das interkantonale Sprachenverhältnis, erfasst aber auch die innerkantonale Verständigung und den Austausch, soweit diese nicht in der Spezialgesetzgebung geregelt sind. Gemeint ist insbesondere eine bessere Integration der italienischsprachigen Südtäler und der romanischsprachigen Kantonsteile. Es geht dabei nicht nur darum, sprachliche Barrieren abzubauen, sondern vielmehr soll der Austausch zwischen den verschiedenen Gebieten angestrebt werden, um kulturelle Hindernisse zu beseitigen. Regierung und Parlament werden zu aktivem Tätigwerden verpflichtet, um den durch die Verfassung vorgegebenen Förderungsauftrag umzusetzen. Bei Umsetzung der Initiative würde der Kanton gerade dort – im Bereich der in der Schule gelernten Kantonsprachen – seinen Auftrag mangelhaft erfüllen, wo die Wirksamkeit der staatlichen Förderungsmassnahmen sehr hoch zu veranschlagen ist. Mangelnde Italienisch- und Romanischkenntnisse von Deutschsprachigen beim Wechsel in eine andere Sprachregion des Kantons oder umgekehrt mangelnde Englischkenntnisse von romanisch- und italienischsprachigen Schülerinnen und Schülern beim Übertritt in die Sekundarstufe I und die weiterführenden Schulen auf Sekundarstufe II wären aber auch eine nicht zu unterschätzende Benachteiligung der betroffenen Personen. Die Initiative birgt aber



auch generell die Gefahr einer Schwächung und Abwertung der Kantonsprache Italienisch in Deutschbünden.

Es ist unverkennbar, dass die Fremdspracheninitiative von diesem, in der Verfassung verankerten Selbstverständnis abrückt und den Zielen von Art. 2 Abs. 4 KV und Art. 3 Abs. 2 KV entgegenläuft. Als Ziel- und Programmnormen verschaffen diese Bestimmungen allerdings dem Gesetzgeber einen relativ breiten Handlungsspielraum. Art. 3 Abs. 2 KV verpflichtet Kanton und Gemeinden zur Unterstützung und zur Ergreifung der erforderlichen Massnahmen hinsichtlich Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und italienischen Sprache. Es bleibt auch hier dem einfachen Gesetzgeber übertragen zu bestimmen, welche Massnahmen erforderlich sind und wie die Aufgabenteilung von Kantonen und Gemeinden ausgestaltet wird. Es kann aber immerhin festgehalten werden, dass die zu treffenden Massnahmen den Zielen der Kantonsverfassung, der Dreisprachigkeit des Kantons und der Gleichwertigkeit der drei Kantonsprachen, nicht zuwiderlaufen dürfen. Mit der Abschaffung der heutigen Regelung, wonach kantonsweit die erste Fremdsprache eine Kantonssprache ist, käme dem bisherigen Verständnis der Dreisprachigkeit des Kantons eine ganz andere Gewichtung zu. Die genannten Artikel sind jedoch relativ offen formuliert, weshalb – bezogen auf diese Bestimmungen alleine – nicht von einem offensichtlichen Widerspruch zu übergeordnetem Recht gesprochen werden kann (Rechtsgutachten Ehrenzeller, S. 30 ff.).

### *2.2.3. Gleichwertigkeit der Landes- und Amtssprachen*

Nach Art. 3 Abs. 1 KV sind Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch die gleichwertigen Landes- und Amtssprachen im Kanton. Die Landessprache umfasst dabei sämtliche Ausdrucksformen der betreffenden Sprache: die Standardform sowie Idiome und Dialekte. Als Amtssprache wird diejenige bezeichnet, mit welcher die öffentliche Verwaltung mit den Bürgerinnen und Bürgern verkehrt (Botschaft Sprachengesetz GR, S. 87). Die aus der Gleichwertigkeit der drei Sprach- und Kulturgruppen des Kantons fliessende Verpflichtung zur Dreisprachigkeit gilt jedoch nur für den Kanton; die übrigen Gemeinwesen können ihre Amtssprache selber bestimmen. Fraglich ist allerdings, ob durch den mit der Initiative einhergehenden späten Beginn des Erlernens der italienischen Sprache eine gleichwertige Sprachkompetenz in beiden Kantonssprachen tatsächlich erreicht werden könnte. Das würde bedeuten, dass die deutschsprachigen Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über gleichwertige Sprachkenntnisse in Italienisch verfügen wie die romanisch- und italienischsprachigen Schülerinnen und Schüler in Deutsch. Den sprachlichen Rückstand in Italienisch auf der Ober-

stufe aufzuholen, erscheint jedenfalls für einen beachtlichen Teil der Schülerinnen und Schüler eine kaum zu erreichende Zielvorgabe. Damit zeichnet sich eine Höherwertigkeit der deutschen Sprache gegenüber der italienischen ab. Gleichzeitig erhielt Englisch als erste Fremdsprache in Deutschbünden eine erhöhte, in der Verfassung nicht vorgesehene Bedeutung. Dies ist mit dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der drei Amtssprachen in Art. 3 Abs. 1 KV schwerlich zu vereinbaren (Rechtsgutachten Ehrenzeller, S. 33).

#### *2.2.4. Gemeindeautonomie*

Die Kantonsverfassung Graubündens bekennt sich zur kommunalen Sprachenautonomie. Dies ist Ausdruck der im Kanton Graubünden traditionell stark verankerten Gemeindeautonomie. Konsequenterweise dem Grundsatz der Subsidiarität folgend, regelt Art. 3 Abs. 3 KV nur die Amtssprachen des Kantons und ermächtigt Gemeinden und Kreise, ihre Amts- und Schul-sprachen im Rahmen des übergeordneten Rechts selbst zu bestimmen. Dies unterstreicht die identitätsstiftende Bedeutung der kommunalen Amts- und Schul-sprachen für das gesellschaftliche Zusammenleben in der Gemeinde. Die Sprachenbestimmung kann jedoch nicht beliebig erfolgen, die Gemeinden und Kreise haben auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete zu achten und auf die angestammten sprachlichen Minderheiten Rücksicht zu nehmen. Im Sinne von Art. 70 Abs. 2 BV verbindet diese Formulierung das Territorialitätsprinzip mit der Verpflichtung zum Schutz der Minderheitssprachen. Das sprachliche Umfeld, auch ausserhalb des kommunalen Sprachgebietes, soll berücksichtigt werden. Im Kanton Graubünden ist es denn auch eine Selbstverständlichkeit, die sprachlichen Minderheiten zu respektieren, zu schützen und nicht auszugrenzen. Art. 3 Abs. 3 KV kann nur zusammen mit dem Sprachengesetz des Kantons Graubünden vom 19. Oktober 2006 (SpG GR; BR 492.100) ausgelegt werden, welches die verfassungsmässigen Grundsätze konkretisiert und die Kriterien für die Zugehörigkeit der Gemeinden zu den unterschiedlichen Sprachgebieten festlegt. Die Zuordnung einer Gemeinde zu einem bestimmten Sprachgebiet erfolgt aufgrund der sprachlichen Gegebenheiten, wie sie von den Gemeinden zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Kantonsverfassung selbst bestimmt wurden. Art. 16 SpG GR regelt die Festlegung der Amtssprache in Gemeinden, in denen die rätoromanische und italienische Sprache als angestammte Sprachen gelten. Gemäss Art. 16 Abs. 4 SpG GR zählen zur rätoromanischen oder italienischen Sprachgemeinschaft sämtliche Personen, welche mindestens bei einer Frage nach der Sprachzugehörigkeit die rätoromanische oder italienische Sprache angeben. Die Bestimmung bezieht sich nicht auf Gemeinden, welche nicht im traditionellen Sprachgebiet der betreffenden Sprachgemeinschaft

liegen oder welche vor dem Inkrafttreten des Gesetzes einen Sprachwechsel vollzogen haben.

Die Regelung der Schul- und Unterrichtssprache in der Volksschule fällt in die Zuständigkeit der Gemeinden und erfolgt nach den Grundsätzen des kantonalen Sprachengesetzes. Im Interesse der Kongruenz von Amts- und Schulsprache innerhalb einer Gemeinde ist es logisch und konsequent, die Schulsprache einer Gemeinde nach den gleichen Grundsätzen wie die Amtssprache festzulegen. Unter dem Begriff Schulsprache versteht der Gesetzgeber diejenige Sprache, in welcher die einzelnen Fächer unterrichtet werden; davon ausgenommen sind die unterrichteten Fremdsprachen. Gemäss Art. 16 Abs. 2 SpG GR gelten Gemeinden mit einem Anteil von mindestens 40% von Angehörigen einer angestammten Sprachgemeinschaft als einsprachige Gemeinden, wobei die angestammte Sprache kommunale Amts- sowie Unterrichtssprache in den Primarschulen ist. Mehrsprachige Gemeinden sind solche mit mindestens 20% Angehörigen einer angestammten Sprachgemeinschaft (Art. 16 Abs. 3 SpG GR). Die angestammte Sprache ist hier eine der kommunalen Amtssprachen und Unterrichtssprache in der Primarschule. Nach Art. 20 Abs. 2 SpG GR ist auf Antrag der Gemeinde die Führung einer zweisprachigen Volksschule möglich. Gemeinden mit weniger als 20% von Angehörigen einer angestammten Sprachgemeinschaft gelten als deutschsprachige Gemeinden. Der Schutz der angestammten Sprache ist somit sehr weitgehend angelegt, womit bewusst von der formellen Gleichstellung der indigenen kantonalen Sprachen abgewichen wird.

Das Initiativbegehren spricht, abweichend vom Sprachengesetz, von «Sprachregion». Bei Annahme der Gesetzesinitiative müsste der verwirrlige Begriff in der Gesetzgebung näher umschrieben werden. Mit dem Begriff «Sprachregion» nicht gemeint ist die Region im Sinne der drei Staatsebenen Gemeinde – Region – Kanton; es geht also nicht um eine der elf Regionen im Sinne von Art. 68 nKV. Vielmehr zielt der Begriff wohl auf die sprachliche Zusammensetzung des Kantons Graubünden, also auf die Sprachgebiete ab. In diesem Sinne besteht der Kanton aus drei Sprachregionen: einer romanisch-, einer italienisch- und einer deutschsprachigen Region. Der Begriff «Sprachregion» dürfte daher sämtliche Gebiete erfassen, in welchen – je nach Verständnis – eine der Schulsprachen vorwiegend gesprochen wird, eine der Sprachen Amtssprache oder eben Schulsprache ist. Die Gebiete müssen nicht zwingend nebeneinander liegen.

Je nachdem, zu welcher Sprachregion eine Gemeinde gehört, würde dieser nun vorgegeben werden, welche Einstiegsfremdsprache sie zu unterrichten hätte. Gemeinden, die zu einer italienisch- oder romanischsprachigen Region gehören, müssten zwingend Deutsch als Fremdsprache und solche, die zu einer deutschsprachigen Region gehören, Englisch unterrichten. Ausnahmen für mehrsprachige Gemeinden – beispielsweise Bivio, wo als einzige Schwei-

zergemeinde sogar drei Sprachen gesprochen werden – oder Gemeinden im Sinne von Art. 19 Abs. 2 SpG GR, denen im Interesse der Erhaltung der angestammten Sprache die Führung einer zweisprachigen Volksschule bewilligt worden ist, sieht der Initiativtext nicht vor. Im eingereichten Initiativbegehren wird vielmehr einleitend erklärt, dass die neue «Regel» zum Fremdsprachenunterricht im ganzen Kanton gelten soll.

Mit der Gesetzesinitiative wird die verfassungsmässige Kompetenz der Gemeinden, ihre Amts- und Schulsprache selbst zu bestimmen, grundsätzlich gewahrt. Gemäss Art. 3 Abs. 3 KV haben sie aber auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung zu achten und Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten zu nehmen. Dieses Ziel könnte jedoch nur eingeschränkt erreicht werden, weil die Sonderregelungen für mehr- und deutschsprachige Gemeinden gemäss Art. 18 ff. SpG GR in Widerspruch zur strikten «Regel» der Initiative stünde. Auch dem Kanton, der bei der Bestimmung der Schulsprache ein verfassungsmässiges Mitwirkungsrecht hat, wären die Hände gebunden. Er würde durch die Regelung des Schulgesetzes in der Verfolgung der übergeordneten verfassungsmässigen Zielen zum Schutz der Minderheitssprachen eingeschränkt. Auch die bisher geübte Rücksichtnahme deutschsprachiger Gemeinden, welche nahe an romanisch- oder italienischsprachigen liegen, würde verunmöglicht, da Italienisch nicht mehr als weitere Fremdsprache vorgesehen werden dürfte. So würde beispielsweise der Gemeinde St. Moritz, welche gemäss kantonalem Sprachengesetz deutschsprachig ist (somit zu einer deutschsprachigen Region gehört), jedoch in der Nähe einer romanischsprachigen Region liegt, Englisch als einzige Fremdsprache vorgeschrieben; die Minderheitensprachen Italienisch und Romanisch, welche jeweils als angestammte Sprachen gelten, dürften in der Primarschule nicht mehr obligatorisch als Fremdsprachen gelehrt werden.

Unter dem Gesichtspunkt von Art. 3 Abs. 3 KV ist es das zentrale Problem der Initiative, dass zwar formal die Gemeindeautonomie bei der Bestimmung der Schulsprache gewahrt wäre, dass jedoch die Gemeinden wie auch die Regierung bei dieser Entscheid nicht mehr in genügendem Masse auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung achten und auf die angestammten sprachlichen Minderheiten Rücksicht nehmen könnten. Die strikte «Regel» der Initiative, wonach auf der Primarstufe nur noch eine Fremdsprache unterrichtet werden darf, steht der Verfolgung dieser verfassungsmässigen Ziele im Weg. Darin liegt ein offensichtlicher Widerspruch zum übergeordneten kantonalen Recht (Rechtsgutachten Ehrenzeller, S. 34 ff.).

### 3. Undurchführbarkeit und Rückwirkungsverbot

In Bezug auf die Undurchführbarkeit der Initiative zeichnen sich keine praktisch unlösbaren Probleme ab. Auch wenn sich grössere Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Vollziehbarkeit des Begehrens ergeben würden, reicht dies nicht für die Ungültigkeit der Initiative. Es liegt keine Undurchführbarkeit im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Ziff. 3 KV vor (Rechtsgutachten Ehrenzeller, S. 37).

Die vorliegende Gesetzesinitiative verlangt keine Rückwirkung und gerät somit nicht in Konflikt mit dem Rückwirkungsverbot.

## V. Schlussfolgerungen

### 1. Verletzung von Bundesrecht

Die Regierung teilt die Auffassung des Gutachters, dass die Initiative in offensichtlichem Widerspruch zur Bundesverfassung steht. Die ausführlichen Erwägungen, welche zu diesem Ergebnis führen, sind überzeugend. Zusammenfassend stellen folgende Punkte einen offensichtlichen Widerspruch zu übergeordnetem Recht dar:

- **Diskriminierung aufgrund der Sprache:** Die Initiative führt gesamtkantonal zu sehr unterschiedlichen Fremdsprachenkompetenzen am Ende der Primarschule. Dies bedeutet für die Schülerinnen und Schüler aus den romanisch- und italienischsprachigen Sprachgebieten eine nicht zu verkennende Benachteiligung beim Übertritt in die Sekundarstufe I, sei es innerhalb des Kantons oder beim Wechsel in einen anderen Kanton. Folglich führt die Initiative zu einer Diskriminierung aufgrund der Sprache (Art. 8 Abs. 2 BV).
- **Widerspruch zur Koordinations- und Harmonisierungspflicht der Kantone:** Die Kantone können die verfassungsrechtlich vorgegebene Harmonisierungspflicht aus Art. 62 Abs. 4 BV i.V.m. Art. 61a Abs. 2 BV im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen nicht im Alleingang herstellen oder den beschlossenen gesamtschweizerischen Harmonisierungsstand ändern. Dies ist nur gemeinsam auf dem Koordinationsweg möglich. Der Kanton Graubünden muss seine kantonalen Regelungen, trotz Ablehnung des HarmoS-Konkordats, nach dem im Konkordat zum Ausdruck gebrachten Harmonisierungsstandard ausrichten. Dies wird durch die Initiative verunmöglicht.
- **Widerspruch zu den Vorgaben von Art. 15 Abs. 3 SpG:** Die Initiative widerspricht den Vorgaben von Art. 15 Abs. 3 SpG. Wohl spricht diese

Bestimmung von den Kompetenzen in einer zweiten Landessprache am Ende der obligatorischen Schulzeit. Die Entstehungsgeschichte wie auch der politische Wille des Bundesgesetzgebers weisen aber klar darauf hin, dass die entscheidende Grundlage dieser Bestimmung der Strategieberchluss der Plenarversammlung der EDK vom 25. März 2004 – nachfolgend verankert in Art. 4 HarmoS-Konkordat – war. Diese Harmonisierungslösung der Kantone bildet den heute geltenden, gemeinsamen Standard in Bezug auf die Fremdsprachen in der Grundschule. Daran sind auch die Kantone gebunden, die dem HarmoS-Konkordat nicht beigetreten sind.

- **Fehlende Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz:** Nach Art. 61a Abs. 1 BV sind die Kantone verpflichtet, für eine Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen. Dieses Ziel bezieht sich auf die interkantonale und die innerkantonale Durchlässigkeit des Bildungsraumes wie auch auf die Durchlässigkeit bezogen auf die Bildungsstufen und deren Übergänge. Die bündnerischen Schülerinnen und Schüler verfügen, gemäss der Fremdspracheninitiative, am Ende der Primarschule über ganz unterschiedliche Fremdsprachenkenntnisse. Deshalb ist höchst ungewiss, ob der gleiche Qualitätsstandard der Fremdsprachenausbildung auf der Primarstufe noch gewährleistet ist und die erforderliche Durchlässigkeit, bezogen auf die innerkantonale und innerschweizerische Mobilität, garantiert ist.
- **Keine Förderung der Mehrsprachigkeit:** Die Initiative verletzt auch Art. 70 Abs. 4 und 5 BV i.V.m. Art. 21 SpG. Zu den besonderen Aufgaben der mehrsprachigen Kantone gehört nach Art. 21 SpG unter anderem die Förderung der Mehrsprachigkeit der Lernenden und Lehrenden in den Amtssprachen des Kantons auf allen Unterrichtsstufen. Es ist schwer ersichtlich, wie der Kanton dieser Verpflichtung nach Annahme der Gesetzesinitiative im erforderlichen Umfang nachkommen könnte. Der Kanton Graubünden bezieht gestützt auf diese und weitere Bestimmungen des Sprachengesetzes seit Jahren erhebliche Finanzhilfen des Bundes. Die durch die Initiative vorgesehene Neuregelung des Fremdsprachenunterrichts in den Primarschulen würde zu einer Vereitelung von Bundesrecht führen und den Grundsatz der Bundestreue verletzen.

## 2. Verletzung der Kantonsverfassung

Die Initiative steht in Konflikt mit verschiedenen Bestimmungen aus der Kantonsverfassung. Die bereits in der Präambel betonte Gleichwertigkeit und Gleichrangigkeit der drei Kantonssprachen sowie die kulturelle Vielfalt würde bei Annahme der Initiative geschwächt. Auch hier schliesst sich die

Regierung den Ausführungen im Rechtsgutachten Ehrenzeller an, das sich dazu zusammenfassend wie folgt äussert:

- **Keine Förderung und Erhaltung der Dreisprachigkeit:** Die vorliegende Initiative läuft der Ziel- und Programmnorm von Art. 2 Abs. 4 und Art. 3 Abs. 2 KV entgegen. Die Förderung des Austausches zwischen den Landesteilen und Sprachgemeinschaften würde – inter- sowie innerkantonale – in erheblichem Masse eingeschränkt. Durch die Initiative zeichnet sich, im Vergleich zur geltenden Regelung, eine Höherwertigkeit der deutschen Sprache gegenüber der italienischen ab.
- **Keine Gleichwertigkeit der Landes- und Amtssprachen:** Die Gleichwertigkeit der drei Landes- und Amtssprachen gemäss Art. 3 Abs. 1 KV wäre nicht mehr gewährleistet. Deutsch erhält einen rechtlichen und faktischen Vorrang im Kanton. Italienisch wird in Deutschbünden zweite Fremdsprache und hinter Englisch als erste und einzige Fremdsprache auf der Primarstufe gestellt.
- **Gemeindeautonomie:** Die Autonomie der Gemeinden bei der Bestimmung der Schulsprachen (Art. 3 Abs. 3 KV) würde zwar grundsätzlich gewahrt, doch könnten die Gemeinden, wie auch die Regierung im Rahmen ihrer Mitwirkung, nicht mehr in der erforderlichen Masse auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung achten und Rücksicht nehmen auf die angestammten sprachlichen Minderheiten. Dies widerspricht den übergeordneten kantonalen Verfassungsvorgaben in Bezug auf den Schutz und die Förderung der Minderheitensprachen.

Im Ergebnis liegt somit ein offensichtlicher Widerspruch zu übergeordnetem kantonalem Verfassungsrecht in mehreren Punkten vor. Die Gesetzesinitiative steht aber auch gesamthaft betrachtet in Widerspruch zur bündnerischen Verfassungsordnung in Bezug auf die Dreisprachigkeit als Wesensmerkmal des Kantons.

### 3. Ungültigkeit der Initiative

Die Fremdspracheninitiative steht gemäss dem Rechtsgutachten Ehrenzeller und aufgrund der gemachten Ausführungen in **offensichtlichem Widerspruch zum Bundesrecht und zur Kantonsverfassung** (vgl. dazu Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV). Sie ist demzufolge als **ungültig** zu erklären.

Die Frage der Teilungsgültigkeit stellt sich gemäss Rechtsgutachten Ehrenzeller im vorliegenden Fall nicht. Die Ungültigkeit betrifft die Initiative als Ganzes und nicht nur einen Nebenpunkt. Der Kern der Initiative ist ungültig und ihr verbleiben keine Teile, denen eine eigenständige Bedeutung zukommen könnte (Rechtsgutachten Ehrenzeller, S. 38).

Aufgrund der Ungültigkeit der Volksinitiative kann dieser – wie bereits einleitend erwähnt – auch kein Gegenvorschlag unterbreitet werden.

## **VI. Schlussbemerkungen**

Die Regierung teilt die Auffassung des Gutachtens Ehrenzeller und beantragt, die kantonale Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» (Fremdspracheninitiative) für ungültig zu erklären, weil sie in offensichtlichem Widerspruch zu den zitierten Bestimmungen des Bundesrechts sowie der Kantonsverfassung steht.

## **VII. Anträge**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. die kantonale Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule» (Fremdspracheninitiative) für ungültig zu erklären.

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

Namens der Regierung  
Der Präsident: *Cavigelli*  
Der Kanzleidirektor: *Riesen*









