

Gutachten
zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative
„Nur eine Fremdsprache in der Primarschule“

zu Händen des
Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartements
des Kantons Graubünden

vorgelegt von
Prof. Dr. iur. Bernhard Ehrenzeller
Ordinarius für öffentliches Recht
Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis
an der Universität St. Gallen (IRP-HSG)

unter Mitarbeit von
Marina Walther, B.A. HSG (International Affairs)
Assistentin

St.Gallen, im September 2014

Inhalt

1. Auftrag.....	3
2. Allgemeine Gültigkeitskriterien.....	5
2.1. Einheit der Form.....	5
2.1.1. Ausgearbeiteter Entwurf.....	6
2.1.2. Allgemeine Anregung.....	6
2.1.3. Relativierte Bedeutung des Grundsatzes.....	8
2.2. Undurchführbarkeit.....	9
2.3. Einheit der Materie.....	10
2.4. Verhältnis zu übergeordnetem Recht.....	12
2.5. Rückwirkungsverbot.....	13
2.6. Teilungültigkeit.....	14
3. Beurteilung der Gesetzesinitiative.....	15
3.1. Einheit der Form.....	15
3.2. Einheit der Materie.....	15
3.3. Widerspruch zu übergeordnetem Recht.....	16
3.3.1. Internationale Abkommen.....	16
3.3.2. Vereinbarkeit mit Bundesrecht.....	19
3.3.3. Vereinbarkeit mit kantonalem Recht.....	29
3.4. Undurchführbarkeit.....	37
3.5. Rückwirkungsverbot.....	37
3.6. Teilungültigkeit.....	38
4. Gesamtbeurteilung.....	39
Literaturverzeichnis.....	41
Materialienverzeichnis.....	43
Spezielles Rechtsquellenverzeichnis.....	43
Abkürzungsverzeichnis.....	44

1. Auftrag

Mit Schreiben vom 20. Februar 2014 bin ich vom Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement des Kantons Graubünden beauftragt worden, das vorliegende Gutachten zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative „Nur eine Fremdsprache in der Primarschule“ (Fremdspracheninitiative) zu erstellen.

Das Initiativkomitee reichte die Gesetzesinitiative am 27. November 2013 mit folgendem Wortlaut bei der Standeskanzlei des Kantons Graubünden ein.¹

Die unterzeichnenden Stimmberechtigten stellen gemäss Art. 12 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Graubünden (KV) folgendes Initiativbegehren in Form der allgemeinen Anregung:

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.“²

Das geltende Schulgesetz verlangt, dass auf der Primarstufe mindestens eine Kantonssprache sowie Englisch als Fremdsprachen zu unterrichten sind. Die erste Fremdsprache in rätoromanisch- und italienischsprachigen Primarschulen ist Deutsch und die erste Fremdsprache in deutschsprachigen Primarschulen ist Italienisch oder in Ausnahmefällen Rätoromanisch.³ Folglich ist Englisch bisher im ganzen Kanton zweite Fremdsprache. Die Initianten begründen ihre Forderung damit, dass viele Schülerinnen und Schüler durch die geltende Regelung überfordert und benachteiligt seien. Deshalb sollen die Muttersprache und Mathematik stärker gefördert werden. Weiter erwähnen sie, dass in der Ostschweiz durchwegs Englisch als erste Fremdsprache gelehrt werde.⁴

Am 10. Dezember 2013 stellte die Regierung des Kantons Graubünden mit Beschluss fest, dass die Volksinitiative mit 3'709 gültigen Unterschriften zustande gekommen sei.⁵ Danach wurde die Initiative dem Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement zur weiteren Bearbeitung im Rahmen der grundsätzlichen Beschlüsse der Regierung und unter Beachtung der gesetzlichen Fristen überwiesen.⁶

¹ Protokoll Regierungsrat, S. 1.

² Amtsblatt Nr. 19, S. 1434 f.

³ Art. 30 Abs. 1 und 2 *Schulgesetz*.

⁴ Argumentarium Fremdspracheninitiative Graubünden.

⁵ Amtsblatt Nr. 50, S. 3556 f.; Gemäss Art. 61 Abs. 5 GPR entscheidet die Regierung, ob eine Initiative zustande gekommen ist. Der Beschluss ist im Kantonsamtsblatt zu veröffentlichen.

⁶ Protokoll Regierungsrat, S. 3.

Die Gültigkeitsprüfung, um die es im vorliegenden Gutachten geht, erfolgt nach den Kriterien von Art. 14 der Verfassung des Kantons Graubünden, darin eingeschlossen die Vereinbarkeit mit Bundesrecht. Demgemäss werden in **Kapitel 2** die generellen Anforderungen an die Gültigkeit einer Initiative dargelegt. In **Kapitel 3** wird geprüft, inwiefern die vorliegende Gesetzesinitiative diesen Gültigkeitskriterien entspricht. In **Kapitel 4** wird eine rechtliche Gesamtbeurteilung vorgenommen.

2. Allgemeine Gültigkeitskriterien

Der Kanton Graubünden verankerte aus Gründen der Klarheit und Legitimation die Ungültigkeitsgründe und das Verfahren einer Initiative in der neuen Kantonsverfassung.⁷ Nach Art. 14 KV ist

¹ Eine Initiative ... ganz oder teilweise ungültig, wenn sie:

1. die Einheit der Form oder der Materie nicht wahrht;
2. in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht;
3. undurchführbar ist;
4. eine Rückwirkung vorsieht, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist.

² Sie kann teilweise für ungültig erklärt werden, falls dadurch der Wille der Initiantinnen und Initianten nicht verfälscht wird und die Vorlage ein sinnvolles Gesetz ergibt.

Diese Ungültigkeitskriterien gelten für alle Arten von kantonalen Initiativen⁸, somit auch für die Gesetzesinitiative.⁹

Aus Art. 14 Abs. 1 KV lässt sich ein kantonalrechtlicher Anspruch der Stimmberechtigten ableiten, dass nur rechtmässige Initiativen zur Abstimmung gelangen.¹⁰ Gemäss Art. 68 GPR unterbreitet die Regierung zustande gekommene Initiativen mit ihrer Botschaft innert eines Jahres seit der Einreichung dem Grossen Rat. Dieser entscheidet gemäss Art. 14 Abs. 3 KV über die Gültigkeit einer Initiative. Er wird nicht nur ermächtigt, sondern verpflichtet, Initiativen auf ihre Rechtmässigkeit hin zu prüfen und diese gegebenenfalls für ungültig zu erklären.

Auf die einzelnen Gültigkeitskriterien wird deshalb nachfolgend, soweit einschlägig, näher eingegangen.

2.1. Einheit der Form

Wahrht eine Initiative die Einheit der Form nicht, ist sie ganz oder teilweise ungültig.¹¹ Nach Art. 13 Abs. 1 KV kann eine Initiative als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden, wobei die beiden Formen nicht näher umschrieben sind.¹² Das Gebot der Einheit der Form gilt auch für die Unterscheidung von Verfassungs- und Gesetzesinitiativen. Ein Volksbegehren hat sich an eine dieser beiden Arten zu halten; Mischformen sind unzulässig. Die Form der Initiative ist insbesondere für das weitere Verfahren wichtig, weshalb jede

⁷ SCHULER, Komm. KV zu Art. 14, Rz. 2 m.w.H.

⁸ Vgl. dazu Art. 12 KV.

⁹ SCHULER, Komm. KV zu Art. 12, Rz. 23.

¹⁰ SCHULER, Komm. KV zu Art. 14, Rz. 4.

¹¹ Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 KV.

¹² SCHULER, Komm. KV zu Art. 13, Rz. 10 und 22.

Volksinitiative einer bestimmten Form zugeordnet werden muss.¹³ Grundsätzlich kann das Initiativkomitee die Form der Initiative frei wählen.¹⁴ Eine analoge Regelung gilt auf Bundesebene (Art. 139 Abs. 2 BV).

Generell kann man festhalten, dass das Gebot der Einheit der Form auf kantonaler Ebene selten zu Problemen geführt hat. So auch auf Bundesebene, wo bisher lediglich eine Initiative u.a. wegen fehlender Einheit der Form für ungültig erklärt worden ist, wobei dieser Entscheid umstritten war.¹⁵

2.1.1. *Ausgearbeiteter Entwurf*

Das kantonale Recht kennt keine eigene Umschreibung des ausgearbeiteten Entwurfs, schränkt die Initiantinnen und Initianten bei den Anforderungen an die Normdichte und Normstruktur damit auch kaum ein.¹⁶ Es ist davon auszugehen, dass die bundesrechtlichen Kriterien – sinn­gemäss – auch auf Gesetzesinitiativen Anwendung finden. Danach liegt ein ausgearbeiteter Entwurf insbesondere vor, wenn der Initiativtext ohne ergänzende oder korrigierende Eingriffe des Parlamentes – „so wie er lautet“ (Art. 99 ParlG) – in die Rechtsordnung eingefügt und in Kraft gesetzt werden kann.¹⁷ Dabei ist es nicht ausgeschlossen, dass die Initiative auf nachgeordneter Stufe der weiteren Rechtsetzung bedarf.¹⁸

Obschon also die neue Kantonsverfassung keine Bestimmung mehr zur Abänderbarkeit einer Initiative enthält,¹⁹ gilt in Graubünden bei Initiativen in Form des ausgearbeiteten Entwurfs nach wie vor der Grundsatz der Unabänderbarkeit.²⁰ Einzig zulässig sind eine formale Bereini­gung wie bspw. das Zuordnen von Artikel- und Absatzziffern oder das Beheben von Orthogra­phie- und Grammatikfehlern.²¹ Das Verfahren richtet sich nach Art. 15 Abs. 1 KV und Art. 69 GPR.

2.1.2. *Allgemeine Anregung*

Das kantonale Recht enthält – wie beim ausgearbeiteten Entwurf – auch bei der allgemeinen Anregung keine nähere Umschreibung der Form. Die Lehrmeinungen über den höchstzulässigen Konkretisierungsgrad von Initiativen in Form der allgemeinen Anregung gehen auseinan-

¹³ SCHULER, Komm. KV zu Art. 13, Rz. 3.

¹⁴ SCHULER, Komm. KV zu Art. 13, Rz. 5.

¹⁵ Vgl. EHRENZELLER/GERTSCH, St. Galler Komm. zu Art. 139 BV, Rz. 37.

¹⁶ SCHULER, Komm. KV zu Art. 13, Rz. 11 m.w.H.

¹⁷ TSCHANNEN, Formen, Rz. 9; EHRENZELLER/NOBS, St. Galler Komm. zu Art. 139 BV, Rz. 27.

¹⁸ TSCHANNEN, Formen, Rz. 10.

¹⁹ Vgl. CAVIEZEL, S. 94 zur früheren Bestimmung in Art. 55 Abs. 1 aGPR.

²⁰ Vgl. Botschaft Mittelschule, S. 978.

²¹ TSCHANNEN, Formen, Rz. 11.

der. Gemäss der strengeren Auffassung darf der Initiativtext nicht zu genau ausfallen.²² Er muss eine gewisse „Abstraktionshöhe“ wahren und dem Parlament einen ausreichenden Gestaltungsspielraum bei der Ausarbeitung der Initiative lassen. Die Initiative darf bloss Grundgedanken, Leitlinien oder rechtspolitische Postulate enthalten.²³

Die Gegenmeinung verzichtet auf das Kriterium des Konkretisierungsgrades im Sinne einer begrifflichen Schranke und akzeptiert präzise und detaillierte Normelemente als zulässige Bestandteile einer allgemeinen Anregung. Demnach ist das Parlament wohl an Ziel und Inhalt des Begehrens gebunden, nicht aber an die Formulierung der Initiative im Einzelnen.²⁴

Initiativen in Form der allgemeinen Anregung müssen allerdings eine minimale Bestimmtheit aufweisen, damit die Behörden Gewissheit über Gegenstand und Ziel des Begehrens haben und die Stimmberechtigten wissen, worüber sie abzustimmen haben.²⁵ Die erforderliche Bestimmtheit hängt jeweils von der Rechtsetzungsstufe und der Form der beabsichtigten Revision ab. Die Initiative muss die (Erlass-) Stufe nennen.²⁶

An die Perfektion der Formulierung stellen Lehre und Praxis keine hohen Anforderungen und, soweit es mit dem Inhalt der Initiative vereinbar ist, können rechtliche Mängel, Unklarheiten und sogar Widersprüche in untergeordneten Punkten behoben werden.²⁷ Die Initiantinnen und Initianten bestimmen Ziel, Inhalt und Umfang der Regelung, die redaktionelle Ausgestaltung in Bezug auf die Formulierung und Systematik obliegt jedoch dem Parlament. Dieses ist in die Verantwortung für die Gestaltung des Normtextes einbezogen.²⁸ Die strikte Verbindlichkeit und Unabänderbarkeit, die einem ausgearbeiteten Entwurf eigen ist, fehlt der allgemeinen Anregung.²⁹

In Graubünden war der zulässige Konkretisierungsgrad einer allgemeinen Anregung für die Behörden bisher kaum ein Thema. In ihrer Praxis folgten die Regierung und der Grosse Rat jedoch der offenen Auslegung.³⁰ Die Form der allgemeinen Anregung i.S.v. Art. 13 KV lässt sich gemäss bisheriger kantonaler Praxis und neuerer Lehre „als Begehren umschreiben, das vom Parlament noch als Rechtsatz zu formulieren ist“, wobei die inhaltlichen Vorgaben ziemlich

²² Vgl. GRISEL, Rz. 515 ff., 559 ff.; CAVIEZEL, S. 85, 95 f.

²³ Hinweise dazu bei: TSCHANNEN, Formen, Rz. 14 und EHRENZELLER/NOBS, St. Galler Komm. zu Art. 139 BV, Rz. 32 ff.

²⁴ Vgl. TSCHANNEN, Formen, Rz. 14 m.w.H.

²⁵ TSCHANNEN, Formen, Rz. 13.

²⁶ SCHULER, Komm. KV zu Art. 13, Rz. 29 f.

²⁷ CAVIEZEL, S. 85f.; TSCHANNEN, Formen Rz. 6.

²⁸ SCHULER, Komm. KV zu Art. 13, Rz. 32.

²⁹ EHRENZELLER/NOBS, St. Galler Komm. zu Art. 139 BV, Rz. 17 m.w.H.

³⁰ SCHULER, Komm. KV zu Art. 13, Rz. 26.

bestimmt sein dürfen.³¹ Die frühere kantonale Lehrmeinung³² erscheint heute als zu strikt und nicht mehr zutreffend.³³ Das Verfahren richtet sich nach Art. 15 Abs. 1 KV und Art. 70 f. GPR.

Die Bundesbehörden und das Bundesgericht geben zwar vor, der restriktiveren Lehrmeinung zu folgen; in der Praxis lässt sich dies jedoch kaum bestätigen. Bis heute hat die Bundesversammlung keine allgemeine Anregung aus Gründen zu weit gehender Konkretisierung für ungültig erklärt oder als ausgearbeiteten Entwurf behandelt. Dies liegt jedoch auch an der Tatsache, dass wenige eidgenössische Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung als allgemeine Anregung eingereicht wurden und sich im Übrigen das Problem bei Gesetzesinitiativen gar nicht stellen konnte.³⁴

2.1.3. *Relativierte Bedeutung des Grundsatzes*

Aufgrund dessen, dass eine allgemeine Anregung detaillierte Vorgaben machen kann und eine ausformulierte Initiative programmatisch-leitlinienhafte Normen und weitreichende Delegationen enthalten darf, relativiert sich die Bedeutung des Gebotes der Einheit der Form erheblich.³⁵ So stellt der materielle Konkretisierungsgrad kein Abgrenzungskriterium der beiden Initiativformen dar.³⁶ Letztlich ist für die Beurteilung, um welche Form es sich bei einer Initiative handelt, auf den massgeblichen Willen der Initianten abzustellen, welcher insbesondere in der von ihnen gewählten Bezeichnung zum Ausdruck kommt. Das Konstrukt einer „Falschbezeichnung“³⁷ wird als unnötig angesehen, weshalb es kaum erforderlich ist, eine als allgemeine Anregung eingereichte Volksinitiative, welche in Wirklichkeit einen ausformulierten Entwurf beinhaltet, – oder umgekehrt³⁸ – umzuwandeln.³⁹ Das Risiko, dass eine allgemeine Anregung bei der Ausarbeitung eines Verfassungstextes durch das Parlament „verwässert“ wird oder eine ausformulierte Initiative allfällige Mängel aufweist, tragen die Initianten selber.⁴⁰

Im Kern verbietet das Gebot der Einheit der Form die „formelle Formenvermischung“. Die ausdrückliche Vermischung einer allgemeinen Anregung mit einem ausformulierten Entwurf im

³¹ SCHULER, Komm. KV zu Art. 13, Rz. 27.

³² Vgl. dazu CAVIEZEL, S. 96.

³³ SCHULER, Komm. KV zu Art. 13, Rz. 27.

³⁴ TSCHANNEN, Formen, Rz. 15, 17.

³⁵ EHRENZELLER/GERTSCH, St. Galler Komm. zu Art. 139 BV, Rz. 36; HANGARTNER/KLEY, Rz. 837.

³⁶ SCHUHMACHER, Komm. KV/ZH zu Art. 25, Rz. 15.

³⁷ EHRENZELLER/GERTSCH, St. Galler Komm. zu Art. 139 BV, Rz. 38; TSCHANNEN, Formen, Rz. 37b; für den Fall einer offensichtlich dem Willen der Initianten widersprechenden Fehlbezeichnung siehe SCHUHMACHER, Komm. KV/ZH zu Art. 25, Rz. 20.

³⁸ So auch TSCHANNEN, Formen, Rz. 37a.

³⁹ EHRENZELLER/GERTSCH, St. Galler Komm. zu Art. 139 BV, Rz. 38; HANGARTNER/KLEY, Rz. 839; diesbezüglich a.M. TSCHANNEN, Formen, Rz. 37b.

⁴⁰ EHRENZELLER/NOBS, St. Galler Komm. zu Art. 139 BV, Rz. 28.

gleichen Initiativtext ist unzulässig und führt zur Ungültigkeit der Initiative.⁴¹ Dieses Problem kann sich auf kantonaler Ebene bei Initiativen auf Teilrevision der KV sowie bei Gesetzesinitiativen stellen, auf Bundesebene lediglich bei Partialrevisionsinitiativen der BV.⁴² Auf kantonaler Ebene führte diese Voraussetzung jedoch höchst selten zu Problemen und auch auf Bundesebene ist noch nie eine Initiative daran gescheitert, dass die Formen vermischt worden sind.⁴³ Einzelne Kantone gehen inzwischen alternative Wege, um mit Initiativen umzugehen, die uneinheitlich formuliert sind. So hat bspw. der Kanton Basel-Stadt die Einheit der Form als Gültigkeitskriterium abgeschafft und der Kanton Zürich betrachtet Mischformen gar als zulässig.⁴⁴ Gemäss Art. 25 Abs. 3 KV/ZH ist eine Initiative, die in der Form nicht einheitlich ist – demnach sowohl ausformulierte als auch nicht ausformulierte Teile enthält – als allgemeine Anregung zu behandeln. Im Zürcher Recht kommt daher – im Gegensatz zu früherem kantonalen Recht, Bundesrecht und dem Recht anderer Kantone⁴⁵ – dem Gebot der Einheit der Form keine rechtliche Bedeutung mehr zu.⁴⁶

Der Grundsatz der Einheit der Form verbietet im Übrigen auch die Vermischung einer Verfassungs- mit einer Gesetzes- oder Verwaltungsinitiative. Eine Volksinitiative muss sich im Rahmen einer dieser drei Arten halten, weshalb eine Initiative, die sowohl eine Verfassungs- als auch eine Gesetzesänderung anstrebt, für ungültig zu erklären wäre.⁴⁷ Die Vermischung einer Verfassungsinitiative mit einer Gesetzes- oder Verordnungsinitiative ist daher unzulässig. Schliesslich darf keine Vermengung des Verfahrens der Partial- mit demjenigen der Totalrevision stattfinden.⁴⁸ Eine Initiative auf Totalrevision der Kantonsverfassung kann gemäss Art. 13 Abs. 2 KV nur als allgemeine Anregung eingereicht werden. Es bleibt somit keine Anwendungsmöglichkeit für die Form des ausgearbeiteten Entwurfs und die Vermischung einer Initiative auf Total- mit einer solchen auf Teilrevision ist unzulässig.

2.2. Undurchführbarkeit

Anders als auf Bundesebene hält der Kanton Graubünden die Undurchführbarkeit einer Initiative explizit als Ungültigkeitsgrund fest: Eine Initiative ist ganz oder teilweise ungültig, wenn sie undurchführbar ist (Art. 14 Abs. 1 Ziff. 3 KV). Dieses Kriterium erfasst aber lediglich die

⁴¹ TSCHANNEN, Formen, Rz. 26.

⁴² Vgl. Art. 139 BV und Art. 13 Abs. 1 KV.

⁴³ GÄCHTER, in: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, § 23, Rz. 70.

⁴⁴ EHRENZELLER/NOBS, St. Galler Komm. zu Art. 139 BV, Rz. 39; SCHUHMACHER, Komm. KV/ZH zu Art. 25, Rz. 2.

⁴⁵ So handelt es sich z.B. gemäss Luzerner Recht weiterhin um eine unzulässige Mischform, wenn der Initiativtext offensichtlich aus zwei Teilen besteht von denen der eine offen formuliert und der andere eine ausgearbeitete Vorlage ist. Vgl. KOCH, § 22, Rz. 19.

⁴⁶ SCHUHMACHER, Komm. KV/ZH zu Art. 25, Rz. 18.

⁴⁷ CAVIEZEL, S. 97.

⁴⁸ EHRENZELLER/NOBS, St. Galler Komm. zu Art. 139 BV, Rz. 55.

faktische Undurchführbarkeit, die rechtliche Undurchführbarkeit wird durch Ziff. 2 abgedeckt.⁴⁹

Das Initiativrecht kann nicht dazu dienen, praktisch Unmögliches oder Unvollziehbares zu verlangen und die Stimmbürger darüber abzustimmen zu lassen. Die Undurchführbarkeit darf jedoch nicht leichthin angenommen werden, sondern muss offensichtlich sein.⁵⁰ Kann der Initiativtext so ausgelegt werden, dass die umstrittene Verwirklichung nicht zweifelsfrei ausgeschlossen werden kann, muss die Initiative dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden.⁵¹

Es besteht keine Undurchführbarkeit, „wenn die Umsetzung der Initiative mit Schwierigkeiten verbunden ist oder nicht zweckmässig erscheint“.⁵²

Massgebender Zeitpunkt für die Beurteilung der Durchführbarkeit ist der Entscheid des Grossen Rates über die Gültigkeit der Initiative oder der nächstmögliche Zeitpunkt für die Volksabstimmung.⁵³ In der kantonalen Praxis spielte dieser Ungültigkeitsgrund bisher keine Rolle.⁵⁴

2.3. Einheit der Materie

Auch das Kriterium der Einheit der Materie in Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 KV ist weder auf Verfassungs- noch auf Gesetzesstufe weiter konkretisiert.⁵⁵ Kennt der Kanton keine eigene Regelung zur Einheit der Materie, leitet das Bundesgericht diesen Grundsatz dennoch kraft Bundesrechts, aus dem Anspruch der Stimmberechtigten auf „die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe“ (Art. 34 Abs. 2 BV), ab. Die Stimmberechtigten sollen nicht in das Dilemma versetzt werden, über eine Vorlage mit nicht zusammengehörenden Regelungsbereichen entscheiden zu müssen.⁵⁶

Auf Bundesebene ist das Gebot der Einheit der Materie durch Art. 139 Abs. 3 und Art. 194 Abs. 2 BV vorgegeben. Dieses will verhindern, dass in einer einzigen Vorlage über unterschiedliche Themen ohne inneren Zusammenhang abgestimmt wird.⁵⁷ Das Gebot wird gewahrt, „wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht“ (Art. 75 Abs. 2 BPR). Im Einzelnen gestaltet sich die Auslegung u.U. schwierig und es gibt un-

⁴⁹ SCHULER, Komm. KV zu Art. 14, Rz. 54; zur Undurchführbarkeit auf Bundesebene: EHRENZELLER/NOBS, St. Galler Komm. zu Art. 139 BV, Rz. 54; BIAGGINI, BV-Komm. zu Art. 139 BV, Rz. 14.

⁵⁰ HANGARTNER/KLEY, Rz. 2114.

⁵¹ CAVIEZEL, S. 152.

⁵² SCHULER, Komm. KV zu Art. 14, Rz. 56.

⁵³ SCHULER, Komm. KV zu Art. 14, Rz. 58 m.w.H.

⁵⁴ SCHULER, Komm. KV zu Art. 14, Rz. 53.

⁵⁵ SCHULER, Komm. KV zu Art. 14, Rz. 16; vgl. Art. 54 ff. GPR.

⁵⁶ HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 1388; EHRENZELLER/GERTSCH, St. Galler Komm. zu Art. 139 BV, Rz. 40; HANGARTNER/KLEY, Rz. 2481; vgl. BGE 130 I 185 E. 3; BGE 129 I 366 E. 2.1; oder auch BGE 123 I 63 E. 4b.

⁵⁷ HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 1388; vgl. auch BGE 129 I 366 E. 2.2.

terschiedliche Auffassungen, wann ein solcher sachlicher Zusammenhang gegeben ist resp. fehlt.⁵⁸ Das Kriterium darf jedoch nicht zu eng gesehen werden, da sonst die Gefahr besteht, dass Parlament und Initianten jede politische Gestaltungsfreiheit verlieren.⁵⁹ Ein logisch zwingender Zusammenhang ist nicht erforderlich und es genügt, wenn sachliche Überlegungen die Zusammenfassung in einer einzigen Vorlage rechtfertigen.⁶⁰ Die Einheit der Materie wird bejaht, wenn die einzelnen Elemente der Vorlage in einer Zweck-Mittel-Relation zueinander stehen, ein und dasselbe Ziel verfolgen oder eine einheitliche Thematik betreffen.⁶¹ Lehre und Praxis haben unterschiedliche Fallgruppen gebildet, anhand derer sich die Zulässigkeit einer Initiative näher prüfen lässt:

- Beschränkung auf ein einziges Thema;
- Beschränkung auf einen Zweck, verbunden mit der hierfür vorgeschlagenen Finanzierung;
- Verknüpfung eines Themas mit einer Übergangsbestimmung;
- Verknüpfung einer generell-abstrakten Regelung mit der Ordnung eines Anwendungsfalls;
- Verbindung eines Ziels mit den sachlich dazugehörigen Mitteln oder mit sich daraus ergebenden Konkretisierungen;
- Verknüpfung mehrerer Aspekte, die teleologisch, historisch oder pragmatisch noch einer einheitlichen Thematik zugerechnet werden können.⁶²

Die Tragweite des Grundsatzes der Einheit der Materie wird jeweils je nach Urheber oder Objekt der Vorlage verschieden gewichtet: Beispielsweise werden ausgearbeitete Initiativen strenger beurteilt als allgemeine Anregungen,⁶³ weil der Gesetzgeber in der Umsetzung einen gewissen Spielraum hat.⁶⁴ In der Praxis des Kantons Graubünden spielte die Einheit der Materie als Ungültigkeitsgrund bisher keine Rolle; es wurde aus diesem Grund bisher noch keine Volksinitiative für ungültig erklärt.⁶⁵ Auch auf Bundesebene war die Praxis zur Einheit der Materie bisher überwiegend initiativenfreundlich und die Bundesversammlung nutzte ihren gewichtigen Ermessensspielraum bei der Beurteilung des „inneren Zusammenhangs“ der einzelnen Anliegen einer Initiative in volksrechtsfreundlichem Sinne. Primäres Beurteilungskriterium bei der Ermessensausübung durch das Parlament muss die freie Willensbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sein. Diese darf nicht beeinträchtigt werden (Art. 10 Abs. 2 KV). Eine

⁵⁸ Vgl. KLEY, S. 4 f.

⁵⁹ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 6, Rz. 44.

⁶⁰ EHRENZELLER/GERTSCH, St. Galler Komm. zu Art. 139 BV, Rz. 41.

⁶¹ TSCHANNEN, Staatsrecht, § 52, Rz. 45.

⁶² EHRENZELLER/GERTSCH, St. Galler Komm. zu Art. 139 BV, Rz. 41.; WILDHABER, Komm. aBV, Rz. 104 ff.; BGE 129 I 366 E. 2.3.

⁶³ Vgl. BGE 129 I 366 E. 2.2 ff.

⁶⁴ HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 1389.

⁶⁵ SCHULER, Komm. KV zu Art. 14, Rz. 30.

Initiative darf somit nicht unvereinbare entscheidungsrelevante Punkte oder politische Ziele miteinander verknüpfen oder den Stimmberechtigten unterschiedliche, nicht zusammenhängende Wertentscheidungen abverlangen.⁶⁶

2.4. Verhältnis zu übergeordnetem Recht

Eine Initiative ist ganz oder teilweise ungültig, „wenn sie in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht“ (Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV).⁶⁷ Übergeordnetes Recht ist für eine kantonale Verfassungsinitiative das interkantonale Recht⁶⁸ und das gesamte Bundesrecht⁶⁹ unter Einschluss des Völkerrechts⁷⁰, für eine kantonale Gesetzesinitiative zusätzlich die Kantonsverfassung⁷¹. Der je nach Gegenstand der Initiative zu berücksichtigende Vorrang von kantonalem Recht ergibt sich aus dem Prinzip der Normenhierarchie.⁷² Nach diesem Prinzip steht die Verfassung im Rang über dem Gesetz und das Gesetz steht über der Verordnung. Konsequenterweise muss sich der Gesetzgeber beim Erlass von Gesetzen an den verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen halten und der Verordnungsgeber sowohl an die Gesetze als auch an die Verfassung.⁷³ Wird eine Initiative nicht in der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Form eingereicht oder werden die Bestimmungen über die Erlassformen nicht eingehalten, liegt eine Verletzung von übergeordnetem kantonalem Recht vor.⁷⁴ Dem „übergeordneten Recht“ kommt somit eine zweifache Dimension zu: Einerseits umfasst es die Abstufung von Völkerrecht, Bundesrecht, interkantonalem und kantonalem Recht. Andererseits bezieht es sich auf die Normenhierarchie innerhalb des kantonalen Rechts: Kantonsverfassung, Gesetz, Verordnung.⁷⁵

Der Begriff „offensichtlich“ stellt auf die Erkennbarkeit bzw. Wahrscheinlichkeit eines Verstosses gegen übergeordnetes Recht und nicht auf die Schwere des Verstosses ab. Dazu bedarf es der vorgängigen Auslegung des Initiativtextes.⁷⁶ Eine Initiative ist nur dann offensichtlich ungültig, wenn der Initiativtext nach den anerkannten Auslegungsregeln nicht in Einklang ge-

⁶⁶ EHRENZELLER/GERTSCH, St. Galler Komm. zu Art. 139 BV, Rz. 42.

⁶⁷ SCHULER, Komm. KV zu Art. 14, Rz. 36.

⁶⁸ Vgl. Art. 48 Abs. 5 BV.

⁶⁹ Vgl. Art. 49 Abs. 1 BV.

⁷⁰ Vgl. Art. 5 Abs. 4 und 190 BV.

⁷¹ SCHUHMACHER, Komm. KV/ZH zu Art. 28, Rz. 19; KOCH, Komm. KV/LU zu § 21, Rz. 4; NUSPLIGER/MÄDER, S. 123; HANGARTNER/KLEY, Rz. 2118.

⁷² SCHULER, Komm. KV zu Art. 14, Rz. 42.

⁷³ Vgl. BIAGGINI, in: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, § 9, Rz. 5.

⁷⁴ SCHULER, Komm. KV zu Art. 14, Rz. 42.

⁷⁵ Dazu SCHINDLER, St. Galler Komm. zu Art. 5 BV, Rz. 20.

⁷⁶ Zur Auslegung von (angenommenen) Volksinitiativen: EHRENZELLER, St. Galler Komm. zu Art. 121a BV, Rz. 15 ff., 59 f.

bracht werden kann mit dem übergeordneten Recht und demnach kein Zweifel an dessen Widerrechtlichkeit besteht.⁷⁷

Der aus dem Stimmrecht fließende Anspruch der Stimmberechtigten (Art. 34 BV), dass ihnen keine inhaltlich bundesrechtswidrige Initiative zur Abstimmung unterbreitet werde, besteht nur, wenn ihn das kantonale Verfassungs- oder Gesetzesrecht vorsieht.⁷⁸ Aus Art. 14 Abs. 1 KV ergibt sich nun, dass nur rechtmässige Initiativen zur Abstimmung gelangen sollen; somit dürfen bundesrechtswidrige Initiativen nicht zur Abstimmung vorgelegt werden. Dies verdeutlicht, dass das in Art. 5 BV und Art. 5 KV verankerte Rechtsstaatsprinzip auch für Initiativen gilt.⁷⁹ Initiativbegehren dürfen nicht zu einem rechtswidrigen Beschluss der Stimmberechtigten führen.⁸⁰

Das übergeordnete Recht als Ungültigkeitskriterium spielt auf Kantonsebene eine relativ bedeutende Rolle. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung wie auch die kantonale bündnerische Praxis bestätigen, dass die Ungültigkeit von Initiativen meist wegen Verstosses gegen übergeordnetes Recht zum Tragen kommt. Allerdings sollen nach bündnerischem Recht nur offensichtliche Verstösse gegen übergeordnetes Recht zur Ungültigkeit der Initiative führen.⁸¹

2.5. Rückwirkungsverbot

Im Kanton Graubünden ist eine Initiative ganz oder teilweise ungültig, wenn diese eine Rückwirkung vorsieht, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist (Art. 14 Abs. 1 Ziff. 4 KV). In der Formulierung kommt zum Ausdruck, dass eine Rückwirkung bei Initiativen nicht generell ausgeschlossen ist.⁸² Das Rückwirkungsverbot für Volksinitiativen ist zumindest auf Bundesebene umstritten.⁸³ Der aus dem Rechtsstaatsprinzip fließende Grundsatz der Rechtssicherheit, das Gebot der Rechtsgleichheit und das Vertrauensschutzprinzip verbieten jedoch, dass neues Recht auf bereits abgeschlossene Sachverhalte angewendet wird.⁸⁴ Dies gilt in besonderem Masse für die Gesetzgebung unterhalb der Verfassungsstufe. In der kantonalen Praxis spielte dieser Ungültigkeitsgrund aber bisher eine untergeordnete Rolle.⁸⁵

⁷⁷ SCHULER, Komm. KV zu Art. 14, Rz. 50 m.w.H.; HANGARTNER/KLEY, Rz. 2124 ff.

⁷⁸ HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 1401; BGE 114 Ia 267 E. 3.

⁷⁹ SCHULER, Komm. KV zu Art. 14, Rz. 35.

⁸⁰ HANGARTNER/KLEY, Rz. 2113.

⁸¹ SCHULER, Komm. KV zu Art. 14, Rz. 52.

⁸² SCHULER, Komm. KV zu Art. 14, Rz. 59.

⁸³ Vgl. EHRENZELLER/NOBS, St. Galler Komm. zu Art. 139 BV, Rz. 19 m.w.H.

⁸⁴ Dazu: SCHINDLER, St. Galler Komm. zu Art. 5 BV, Rz. 26 m.w.H.

⁸⁵ SCHULER, Komm. KV zu Art. 14, Rz. 62.

2.6. Teilungültigkeit

Eine Initiative kann teilweise für ungültig erklärt werden, „falls dadurch der Wille der Initiantinnen und Initianten nicht verfälscht wird und die Vorlage ein sinnvolles Ganzes ergibt“.⁸⁶ Die Teilungültigkeit ist in jedem Fall zulässig, wenn der ungültige Teil nur einen Nebenpunkt der Initiative betrifft.⁸⁷ Die Ungültigkeit darf sich auch auf einen Hauptpunkt beziehen, wenn den verbleibenden Teilen eigenständige Bedeutung zukommt und diese Teile einen wesentlichen Beitrag zur Erfüllung der mit der Initiative angestrebten Ziele zu leisten vermögen.⁸⁸

⁸⁶ Art. 14 Abs. 2 KV.

⁸⁷ CAVIEZEL, S: 178 ff.; HANGARTNER/KLEY, Rz. 2143.

⁸⁸ SCHULER, Komm. KV zu Art. 14, Rz. 65 m.w.H.

3. Beurteilung der Gesetzesinitiative

Die vorliegende Gesetzesinitiative soll nachfolgend im Lichte der erläuterten Gültigkeitskriterien von Art. 14 KV beurteilt werden.

3.1. Einheit der Form

Die Initianten bezeichnen ihre „Fremdspracheninitiative“ zur Änderung des kantonalen Schulgesetzes, in Abstützung auf Art. 12 Abs. 2 i.V.m. Art. 13 Kantonsverfassung, ausdrücklich als „Begehren in Form der allgemeinen Anregung“. 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. Über den zulässigen Konkretisierungsgrad gibt es, wie dargetan, unterschiedliche Lehrmeinungen. In Graubünden war der zulässige Konkretisierungsgrad einer allgemeinen Anregung für die Behörden bisher kein Diskussionsthema. In ihrer 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. Der Wille der Initianten ist klar zum Ausdruck gebracht: Eingereicht worden ist sie als allgemeine Anregung. Eine Vermengung der Initiativformen liegt nicht vor. Wohl belässt die Initiative dem Gesetzgeber nur einen beschränkten Gestaltungsspielraum. Doch wird eindeutig dem Gesetzgeber aufgetragen, das Volksschulgesetz im Sinne der Initiative „so abzuändern und auszugestalten, dass in der Primarschule für den Fremdsprachenunterricht im ganzen Kanton folgende Regel gilt“. Der Initiativtext wäre denn auch in der vorliegenden Form und Version gar nicht direkt ins Schulgesetz einfügbar. Die Initiative sagt nicht, wo der entsprechende Satz eingefügt und welcher resp. welche Artikel des Schulgesetzes gleichzeitig aufgehoben oder geändert werden müssten. Um Widersprüche auf Gesetzesebene zu vermeiden, ist es auch denkbar, dass weitere Gesetze angepasst werden müssten, beispielsweise das Sprachengesetz.

Somit ergibt sich als **Zwischenfazit**, dass es sich bei dieser Gesetzesinitiative um eine allgemeine Anregung handelt und dass das Gebot der Einheit der Form gewahrt ist.

3.2. Einheit der Materie

Das Gebot der Einheit der Materie verbietet die Abstimmung einer einzigen Vorlage über mehrere zusammenhangslose 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. Sie beschränkt sich auf ein einziges Thema, nämlich auf die Gestaltung des Fremdsprachenunterrichts in der Primarschule.

Das Anliegen der Initiative ist es, dass im ganzen Kanton bis zur Oberstufe nur noch eine Fremdsprache unterrichtet wird. Auch der Titel „Nur eine Fremdsprache in der Primarschule (Fremdspracheninitiative)“ macht den sachlichen Zusammenhang deutlich. Die Gesetzesinitiative entspricht demnach den dargelegten Kriterien der Einheit der Materie und verstösst nicht gegen diesen Grundsatz.

3.3. Widerspruch zu übergeordnetem Recht

Eine Gesetzesinitiative muss den Bestimmungen übergeordneten Rechts – Völkerrecht, Bundesrecht, interkantonalem Recht und kantonalem Verfassungsrecht – nachkommen. Nachfolgend wird auf diejenigen Normen näher eingegangen, bei denen sich Probleme der Vereinbarkeit mit dem vorrangigen Recht ergeben könnten.

3.3.1. Internationale Abkommen

Europäische Menschenrechtskonvention und weitere Menschenrechtspakte

Das Diskriminierungsverbot in Art. 14 EMRK verbietet im Zusammenhang mit den Konventionsgarantien jede Benachteiligung aufgrund der Sprache oder der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit. „Aber so wichtig dies auch sein mag, es schafft nur ein Recht für den Einzelnen, keiner Diskriminierung unterworfen zu werden, nicht jedoch ein System, das einen positiven Schutz für Minderheitensprachen und die Bevölkerungsgruppen vorsieht, die diese benutzen ...“⁸⁹ In Anbetracht der derzeitigen schwachen Position einiger Sprachen ist jedoch das blosses Verbot der Diskriminierung derjenigen, die diese Sprache benutzen, kein genügender Schutz. Für ihre Erhaltung und Entwicklung ist eine besondere Unterstützung erforderlich, die den Interessen und Wünschen der Benutzenden dieser Sprache entspricht.⁹⁰ Eine eigentliche Schutzpflicht zum Erhalt und zur Förderung von Minderheitensprachen kann der EMRK aber nicht entnommen werden.

Nebst der EMRK enthalten weitere völkerrechtliche Verträge Bestimmungen, die dem Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Sprache dienen und die Förderung sprachlicher Minderheiten anstreben, so Art. 26 und 27 des *Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte*, Art. 30 des *Übereinkommens über die Rechte des Kindes* sowie Art. 13 und 15 des *Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*.⁹¹

Zum generellen Diskriminierungsverbot siehe die Bemerkungen zu Art. 8 BV.

Die erwähnten Menschenrechtsabkommen enthalten somit in Bezug auf die vorliegende Initiative keine Rechte, die über die landesrechtlichen Garantien hinausgehen.

⁸⁹ Botschaft Europäische Charta, S. 1167.

⁹⁰ Botschaft Europäische Charta, S. 1167.

⁹¹ Botschaft Europäische Charta, S. 1173.

Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen

Der Schutz und die Förderung des kulturellen Reichtums und der kulturellen Vielfalt Europas bilden den Mittelpunkt der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen.⁹² Als gefährdeten Teil des europäischen Kulturerbes gilt es, die Regional- und Minderheitensprachen zu schützen und zu fördern. Der Schwerpunkt liegt auf der kulturellen Dimension, auf dem Gebrauch und der Förderung dieser Sprachen in sämtlichen Lebensaspekten der Sprachträger: Bildung, Justiz, Verwaltung, Medien, kulturellen Tätigkeiten, wirtschaftlichem und sozialem Leben sowie grenzüberschreitendem Austausch.⁹³

Die Anerkennung der Mehrsprachigkeit und die Erhaltung der Sprachminderheiten machen einen wichtigen Teil des nationalen Selbstverständnisses und der Kulturpolitik der Schweiz aus.⁹⁴ Die *Charta* ist für die Schweiz am 1. April 1998 in Kraft getreten. Sie ist *nicht direkt anwendbar*, sondern enthält vielmehr Grundsätze und Massnahmen programmatischen Charakters.⁹⁵

Gemäss Art. 4/70 BV sind Deutsch, Italienisch und Französisch vollwertige Amtssprachen, Rätoromanisch ist Teilamtssprache. Der *Charta* kommt insbesondere im Hinblick auf die Kategorie „weniger verbreiteter Amtssprachen“ Bedeutung zu.⁹⁶ Gemäss Art. 3 Ziff. 1 der Europäischen *Charta* erklären die Vertragsparteien der *Charta* selbst, welche Regional- oder Minderheitensprachen oder weniger verbreitete Amtssprachen auf ihrem Staatsgebiet unter die Förderungsbestimmungen der *Charta* fallen. Die Schweiz hat das Rätoromanische und das Italienische als solche definiert.⁹⁷ Somit muss diesen beiden Sprachen aus völkerrechtlicher Verpflichtung ein besonderer Schutz – auch unabhängig von der Förderbestimmung von Art. 70 Abs. 5 BV – zukommen.⁹⁸

Die Vertragsparteien verpflichten sich zur Einhaltung besonderer Ziele und Grundsätze für die nach Art. 3 der Europäischen *Charta* von ihnen bezeichneten Sprachen.⁹⁹ Die Anwendung der Sprachencharta wird von einem Sachverständigenausschuss überwacht. Der Bund und die betroffenen Kantone wurden von diesem unter anderem aufgefordert, die rätoromanische und die italienische Sprache auf allen staatlichen Ebenen (Bund, Kanton, Regionalverbände, Bezirke, Kreise und Gemeinden) stärker zu berücksichtigen und aktive Massnahmen zum Schutz der Sprachterritorien einzuleiten.¹⁰⁰ Mit dem Inkrafttreten der neuen Kantonsverfassung im Kanton

⁹² BOYSEN, S. 23.

⁹³ Botschaft Europäische Charta, S. 1168; RICHTER, Sprachenordnung, 1151 ff.

⁹⁴ Botschaft Europäische Charta, S. 1171.

⁹⁵ Botschaft Europäische Charta, S. 1170.

⁹⁶ BOYSEN, S. 38.

⁹⁷ Botschaft Europäische Charta, S. 1175.

⁹⁸ KÄGI-DIENER, St. Galler Komm. zu Art. 70 BV, Rz. 9.

⁹⁹ Vgl. Art. 3 Abs. 1 und 2 Abs. 2 Europäische Charta.

¹⁰⁰ Botschaft Sprachengesetz GR, S. 76.

Graubünden verbesserte sich die Rechtsstellung von Rätoromanisch und Italienisch.¹⁰¹ Weiter trugen das Bundesgesetz über die Landessprachen und das kantonale Sprachengesetz von Graubünden zum gesetzlichen Schutz von Rätoromanisch und Italienisch erheblich bei.¹⁰²

Art. 8 Abs. 1 lit. b) iii) der Europäischen Charta sieht ein Angebot der Regional- oder Minderheitensprache als integrierenden Teil des Lehrplans vor. Die geschützte Sprache ist Unterrichtsfach und muss in das reguläre Curriculum als Zweitsprache integriert sein. Ziel ist es, ein sehr gutes Sprachniveau anzustreben, welches einen Unterricht im Umfang von mehreren Stunden wöchentlich verlangt.¹⁰³ Dies gilt für den Unterricht auf allen Stufen.¹⁰⁴ Die Bevorzugung einer bestimmten sprachlichen Bevölkerungsgruppe stünde auch im Widerspruch zum Grundsatz der Charta, wonach jede ungerechtfertigte Bevorzugung, welche den Gebrauch des Rätoromanischen und des Italienischen betrifft und darauf ausgerichtet ist, die Erhaltung und Entwicklung des Rätoromanischen und des Italienischen zu beeinträchtigen und zu gefährden, zu beseitigen ist (Art. 7 Abs. 2 Charta).¹⁰⁵ Durch die Abschaffung von Italienisch im deutschsprachigen Teil und durch die Festlegung auf Deutsch als einzige Fremdsprache auf Primarschulstufe im romanisch- und italienischsprachigen Teil Graubündens ist zumindest offen, wenn nicht fraglich, ob und wie weit den Chartaverpflichtungen noch in vollem Umfang nachgekommen werden kann.

Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten

Ziel dieses Übereinkommens¹⁰⁶ ist es, den Bestand nationaler Minoritäten im jeweiligen Hoheitsgebiet der Vertragsstaaten zu schützen. Im Vergleich zur Europäischen Charta sind die Bestimmungen offener formuliert.¹⁰⁷ Dennoch wird ein verstärktes Engagement von Bund und Kantonen bei der Erhaltung und Förderung der italienischen und rätoromanischen Sprache gefordert. Für den Kanton Graubünden sind zwei Forderungen besonders relevant: die Förderung der amtlichen Benutzung der Minderheitensprachen auf regionaler und kommunaler Ebene sowie die grösstmögliche Zurückhaltung bei der Prüfung eines allfälligen Wechsels der Unterrichtssprache auf Gemeindeebene.¹⁰⁸

Sowohl die Europäische Charta als auch das Rahmenübereinkommen, wobei letzteres etwas stärker, gehen von einer Situation aus, in welcher (herkömmliche) Minderheitensprachen nicht nur faktisch, sondern auch rechtlich marginalisiert sind. In der Schweiz gelten die vier einheimischen

¹⁰¹ Zweijahresbericht Europäische Charta 2005, S. 2.

¹⁰² Zweijahresbericht Europäische Charta 2012, S. 4.

¹⁰³ LANGENFELD, Rz. 23.

¹⁰⁴ RICHTER, Sprachenordnung, 1163.

¹⁰⁵ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kt. GR vom 25. Januar 2011 (V 09 2 und 3), E. 2a; dazu umfassend RICHTER, Handkommentar, Art. 7 Rz. 82.

¹⁰⁶ Vgl. Botschaft Rahmenübereinkommen, S. 1301.

¹⁰⁷ RICHTER, Sprachenordnung, 1166 ff.

¹⁰⁸ Botschaft Sprachengesetz GR, S. 76.

Sprachen als rechtlich gleichgestellt, – mit relativ beschränkter Stellung des Rätoromanischen –. Deshalb scheint das Konzept dieser Übereinkommen nicht recht zu passen zur schweizerischen Situation.¹⁰⁹

Die Initiative gibt – im Vergleich zur geltenden Rechtslage – Deutsch und Englisch einen Vorzug gegenüber der italienischen Sprache. Dadurch kann der für das Italienische anzustrebende besondere Schutz nicht mehr im selben Umfang verfolgt werden. Die Initiative verstösst aber nicht direkt gegen die beiden – nicht direkt anwendbaren – Übereinkommen, schränkt jedoch die Möglichkeit des bündnerischen Gesetzgebers, diesen nachzukommen, spürbar ein.¹¹⁰

3.3.2. Vereinbarkeit mit Bundesrecht

Art. 4 BV:

Art. 4 BV erklärt Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch zu Landessprachen; diese gelten als formal gleichgestellt.¹¹¹ Das Bekenntnis zur viersprachigen Schweiz enthält eine grundsätzliche Verpflichtung zur Erhaltung der genannten Sprachen. Diese wird in Art. 70 BV näher umschrieben. Bei der Umsetzung der Verpflichtung ist das Bildungswesen in besonderer Weise angesprochen.¹¹² Eine bewusste Förderung der Standardsprachen ist praktisch Voraussetzung für eine Verständigung innerhalb der Sprachgemeinschaften und über die Sprachgrenzen hinweg und schlussendlich für den gesamtschweizerischen Zusammenhalt.¹¹³

Durch die vorliegende Initiative wird die Standardsprache Italienisch im Bildungsbereich nicht mehr im gleichen Umfang gefördert. Im Gegenteil zeichnet sich gesamtkantonal eine Höherwertigkeit von Deutsch gegenüber den andern Landessprachen ab. Letztlich wird gar Englisch, welches nicht zu den Landessprachen gehört, der Vorzug gegenüber Italienisch gegeben.

Dies läuft der bundesrechtlichen Grundsatznorm von Art. 4 BV entgegen. Von einer unmittelbaren Verletzung von Bundesrecht kann dabei aber nicht gesprochen werden.

Art. 8 BV:

Nach Art. 8 BV darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Sprache.¹¹⁴ Alle Kinder im Kanton sollen deshalb – unabhängig vom Sprachgebiet – die gleiche oder eine gleichwertige Sprachausbildung erfahren können.¹¹⁵ Damit eine weitgehende Chancengleich-

¹⁰⁹ KÄGI-DIENER, St. Galler Komm. zu Art. 70 BV, Rz. 11.

¹¹⁰ Siehe dazu auch hinten Kap. 3.3.3 betr. Art. 3 Abs. 3 KV.

¹¹¹ KÄGI-DIENER, St. Galler Komm. zu Art. 4 BV, Rz. 13; RICHTER, Sprachenordnung, 297 ff.

¹¹² KÄGI-DIENER, St. Galler Komm. zu Art. 4 BV, Rz. 9.

¹¹³ KÄGI-DIENER, St. Galler Komm. zu Art. 4 BV, Rz. 17.

¹¹⁴ Vgl. SCHWEIZER, St. Galler Komm. zu Art. 8 BV, Rz. 73.

¹¹⁵ Botschaft Schulgesetz, S. 533.

heit und die Gleichbehandlung aller Schülerinnen und Schüler im Kanton gewährleistet werden kann, sollen – gemäss geltender Regelung des Fremdsprachenunterrichts – alle Schülerinnen und Schüler beim Übertritt in die Oberstufe das gleiche Englischniveau aufweisen.¹¹⁶

Durch die vorliegende Initiative ist diese Zielvorgabe nicht mehr erreichbar, ja durch den Zwang zu einer einzigen Fremdsprache auf Primarschulstufe verunmöglicht, da in den italienisch- und romanischsprachigen Gebieten nur noch Deutsch als Fremdsprache obligatorisch unterrichtet werden darf. Diese Vorgabe führt nicht nur zu ganz unterschiedlichen Sprachkompetenzen am Ende der Primarschule, sondern 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 dies im Kanton selbst oder – noch akzentuierter – beim Wechsel in einen andern Kanton. Die unterschiedliche rechtliche und faktische Behandlung, die diese Kinder aufgrund der neuen Fremdsprachenregelung im Rahmen des jeweiligen Übertritts wie auch bei der Gestaltung des lehrplanmässigen Unterrichts auf dieser Stufe erfahren müssten, lässt sich mit übergeordneten öffentlichen Interessen nicht rechtfertigen. Es liegt eine Diskriminierung dieser Personen aufgrund der Sprache vor.

Art. 18 BV:

Mit der neuen Bundesverfassung ist die Sprachenfreiheit als Grundrecht anerkannt worden; zuvor gehörte sie zu den ungeschriebenen Freiheitsrechten.¹¹⁷ Die Sprachenfreiheit nach Art. 18 BV hat keinen Einfluss auf die sprachenrechtliche Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen. Sie beinhaltet eine aktive und eine passive Seite. 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).¹¹⁸

An den Sprachgrenzen und in mehrsprachigen Gebieten kann die Beschulung in der Muttersprache nicht verweigert werden, sofern der Gemeinde dadurch keine Kosten entstehen; ist dies der Fall, ist eine vertiefte Verhältnismässigkeitsprüfung erforderlich.¹¹⁹

Durch die Initiative ergeben sich in deutschsprachigen Regionen keine Probleme, da Deutsch weiterhin Schulsprache bleibt. In Sprachgrenzgemeinden oder in mehrsprachigen Gemeinden, die lediglich eine deutschsprachige Schule führen, besteht allenfalls ein Anspruch,¹²⁰ in Italienisch oder Romanisch unterrichtet zu werden. Indem die Initiative Englisch als einzige Fremd-

¹¹⁶ Botschaft Schulgesetz, S. 536.

¹¹⁷ Vgl. BGE 122 I 236 E. 2a; BGE 121 I 196 E. 2a; BGE 106 Ia 299 E. 2a.

¹¹⁸ KÄGI-DIENER, St. Galler Komm. zu Art. 18 BV, Rz. 16 f.; RICHTER, Sprachenordnung, 145 ff., 209 ff.

¹¹⁹ BGE 122 I 236 E. 2d; BGE 139 I 129 E. 5.6.

¹²⁰ Zum Anspruch auf Beschulung in der Muttersprache siehe KÄGI-DIENER, St. Galler Komm. zu Art. 18 BV, Rz. 24.

sprache in deutschsprachigen Regionen vorschreibt, wird dieser grundrechtliche Anspruch zumindest beeinträchtigt.

Art. 61a BV:

Als „Bildungsrahmenartikel“ der Bildungsverfassung bringt dieser Artikel das verfassungsmässige Grundkonzept des Bildungsraumes Schweiz als gemeinsame Gestaltungsaufgabe von Bund und Kantonen im Rahmen einer koordinierten Gesamtsteuerung zum Ausdruck.¹²¹

Abs. 1:

Bund und Kantone tragen eine gemeinsame Sorgepflicht für den Bildungsraum Schweiz, welche aber dem Bund kein Mitwirkungsrecht in Form einer materiellen Gesetzgebungskompetenz verschafft.

Die Bestimmung stellt zwei Oberziele des Bildungsraumes Schweiz in den Vordergrund:

- **Hohe Qualität:** Im Vordergrund steht 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 (Art. 7 ff. HarmoS-Konkordat).
- **Durchlässigkeit:** Dieses Oberziel 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.¹²²

Wenn die bündnerischen Schülerinnen und Schüler, gemäss Gesetzesinitiative, am Ende der Primarschule – je nach Sprachregion – über ganz unterschiedliche Fremdsprachenkompetenzen verfügen, kann sich die Frage stellen, wieweit der gleiche Qualitätsstandard der Fremdsprachenausbildung auf Primarschulstufe noch gewährleistet und – bezogen auf den Übertritt in die Sekundarstufe I wie auch auf die innerschweizerische Mobilität – die erforderliche Durchlässigkeit garantiert ist. Wieweit, nach einer allfälligen Annahme der Initiative, die bisherige Zusammenarbeit mit den andern Kantonen zur sprachregionalen Koordination von Lehrplänen, Lehrmitteln und Evaluationsinstrumenten (Art. 7 HarmoS-Konkordat) noch möglich und sinnvoll ist, kann an dieser Stelle offen bleiben.

Abs. 2:

Koordination und Zusammenarbeit begründen weder rechtliche Ansprüche Einzelner noch Bundeskompetenzen.¹²³

¹²¹ EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Komm. zu Art. 61a BV, Rz. 8ff; EHRENZELLER, Bildungsföderalismus, S. 21 ff., 28 ff.

¹²² EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Komm. zu Art. 61aBV, Rz. 12 f.

¹²³ EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Komm. zu Art. 61aBV, Rz. 17.

Zur Koordination und Zusammenarbeit verpflichtet sind Kantone unter sich und mit dem Bund.

Interkantonale Organe können unter Einhaltung bestimmter Anforderungen mit rechtsetzenden Kompetenzen ausgestattet werden.¹²⁴ Die Koordinations- und Kooperationspflicht ist für die Schulharmonisierung von erheblicher Bedeutung.¹²⁵

Art. 61a BV ist eine Ziel- und Programmnorm. In Absatz 1 wird denn auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für einen koordinierten Bildungsraum Schweiz zu sorgen haben. Eine direkte Verletzung von Art. 61a BV ergibt sich deshalb aufgrund der Initiative (noch) nicht. Allerdings kann die Bestimmung nicht für sich allein gelesen werden. Sie dient als Rahmenartikel für die gesamte Bildungsverfassung (2. Kap., 3. Abschnitt, Art. 61a ff. BV). Die nachfolgenden Bestimmungen sind deshalb im Lichte von Art. 61a BV auszulegen.

Art. 62 BV:

Art. 62 Abs. 1 BV bekräftigt, was sich schon aufgrund von Art. 3 BV ergeben würde, dass das Schulwesen Sache der Kantone ist.¹²⁶ Damit gehört die Regelung und Ausgestaltung des obligatorischen Schulunterrichts, unter Einschluss des Sprachunterrichts, grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone.

Art. 62 Abs. 4 BV:

Diese Bestimmung enthält einen klaren Handlungsauftrag an alle Kantone: Sie sind zur Harmonisierung (nicht zur Vereinheitlichung) des Schulwesens verpflichtet. Mit dieser Harmonisierungspflicht greift der Bund direkt in die kantonale Schulautonomie ein und begrenzt sie. Wohl gibt es kein bundesverfassungsrechtlich vorbestimmtes Ausmass der Harmonisierung; verschiedene Formen der Angleichung der kantonalen Schulsysteme an einen gemeinsamen Harmonisierungsstandard bleiben möglich. Aus Absatz 4 ergibt sich aber klar, dass die Kantone diese Harmonisierung auf dem Koordinationsweg erreichen müssen.¹²⁷ Es kann somit ein einzelner Kanton für sich weder den Harmonisierungsstandard festlegen noch kann er aus der Harmonisierungspflicht aussteigen, was die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse mehrsprachiger Kantone im Rahmen der gesamtschweizerischen Harmonisierung nicht ausschliesst. Kantonale Alleingänge sind aber nicht mehr zulässig (wie dies der Rechtslage vor Erlass der neuen Bildungsverfassung entsprochen hat).

Bundesverfassungsrechtlich durch Art. 62 Abs. 4 BV vorgegeben sind zum einen die Harmonisierungsbereiche: das Schuleintrittsalter, die Schulpflicht, die Dauer und Ziele der Bildungsstu-

¹²⁴ Art. 48 Abs. 4 und 5 BV.

¹²⁵ EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Komm. zu Art. 61aBV, Rz. 20 m.w.H.

¹²⁶ EHRENZELLER, St. Galler Komm. zu Art. 62 BV, Rz. 9.

¹²⁷ EHRENZELLER, St. Galler Komm. zu Art. 62 BV, Rz. 50 ff.

fen und deren Übergänge sowie die Anerkennung von Abschlüssen. Vorgegeben ist aber auch der Weg zum Ziel: Die Harmonisierung soll auf dem Koordinationsweg erreicht werden. Bezogen auf den Sprachenunterricht in der Grundschule hat die EDK mit ihrem Strategieberchluss vom 25. März 2004 (angenommen mit 24 Ja-Stimmen und 2 Enthaltungen) ein gesamtschweizerisches Lösungskonzept verabschiedet.¹²⁸ Dieses Konzept fand Eingang ins 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. 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.¹²⁹

Der Verfassungsgeber geht in Absatz 4 davon aus, *dass die Kantone die angestrebte Harmonisierung des Schulwesens auf dem Koordinationsweg erreichen werden*. Für den Fall, dass ihnen diese gesamtschweizerische Koordination nicht – oder nur teilweise oder in nicht genügendem Ausmass – gelingt, kommen gemäss Absatz 4 sogenannte subsidiäre Bundeskompetenzen zum Tragen. Diese haben – vom Verfassungsgeber durchaus gewollt – vorerst eine präventive Wirkung, indem sie die Kantone unter einen gewissen Erfolgsdruck setzen. Falls die Kantone das Harmonisierungsziel aber nicht erreichen, ist der Bund verpflichtet (nicht bloss ermächtigt), die notwendigen Vorschriften zu erlassen. Wohl steht dabei dem Bundesgesetzgeber ein politisches Ermessen in Bezug auf die Beurteilung des gesamtschweizerisch zu erreichenden Harmonisierungszieles zu. Da das Schulwesen – auch im Falle, dass die subsidiären Kompetenzen zur Anwendung kommen – im Grundsatz Sache der Kantone bleibt, wird sich der Bundesgesetzgeber auf die aus Bundessicht notwendigen Vorschriften beschränken.¹³⁰ So ergibt sich für den Bund aus Absatz 4 keine Kompetenz, den Sprachenunterricht an den Grundschulen zu harmonisieren. Deshalb war der ursprüngliche Beschluss des Nationalrates betr. Art. 15 Abs. 3 SpG, wonach die erste Fremdsprache eine Landessprache sein muss¹³¹, verfassungsrechtlich fragwürdig. Der Bund kann aber, gestützt auf Art. 62 Abs. 4 i.V.m. Art. 70 BV, festlegen, welche sprachlichen Ziele und Kompetenzen in Bezug auf die zweite Landessprache auf welcher Bildungsstufe zu erreichen sind.¹³² Der Bund ist demnach ermächtigt, Vorschriften über die Stellung der Landessprachen im Grundschulunterricht zu erlassen.

Der Bundesgesetzgeber hat bisher von den subsidiären Bundeskompetenzen nach Art. 62 Abs. 4 BV keinen Gebrauch gemacht. Das Sprachengesetz vom 5. Oktober 2007 stützt sich auf die Art. 4, 18 und 70 BV und nicht auch auf Art. 62 Abs. 4 BV. Der vom Nationalrat in erster

¹²⁸ Siehe Bericht WBK-N Sprachengesetz, S. 8993; EDK, HarmoS-Konkordat, S. 15, 56.

¹²⁹ Für weitere Ausführungen zum HarmoS-Konkordat vgl. Kap. 3.3.3.

¹³⁰ EHRENZELLER, St. Galler Komm. zu Art. 62 BV, Rz. 56 ff.

¹³¹ AB N 2007 1084 ff.

¹³² EHRENZELLER, St. Galler Komm. zu Art. 62 BV, Rz. 63 ff.; KÄGI-DIENER, St. Galler Komm. zu Art. 70 BV, Rz. 42.

Lesung beschlossene Art. 15 Abs. 3 SpG fand im Ständerat, in Wahrung der föderalistischen Verfassungsregelung, keine mehrheitliche Zustimmung.¹³³ Der Absatz ist aber nicht ersatzlos gestrichen worden. Vielmehr sieht der nun geltende Art. 15 Abs. 3 SpG vor, dass sich Bund und Kantone, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, dafür einsetzen, den Fremdsprachenunterricht so zu gewährleisten, 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 der Landessprache den kulturellen Aspekten eines mehrsprachigen Landes Rechnung trägt. Damit übernimmt das Bundesgesetz die Regelung, welche dem Strategiebeschluss der Plenarkonferenz der EDK vom 25. März 2004 entspricht und schliesslich in Art. 4 HarmoS-Konkordat Eingang gefunden hat. Dieser Artikel präzisiert im Übrigen, dass am Ende der obligatorischen Schulzeit in den beiden Fremdsprachen gleichwertige Kompetenzniveaus erreicht werden sollen. Weiter ist für die Kantone Graubünden und Tessin eine Sonderregelung vorgesehen für den Fall, dass diese Kantone eine dritte Fremdsprache als obligatorisch erklären. Diese *von den Kantonen selbst getroffene Harmonisierungslösung* in Bezug auf den Fremdsprachenunterricht und der von den EDK-Vertretern in den parlamentarischen Kommissionen vorgetragene deutliche Wille, diese Lösung gesamtschweizerisch umzusetzen,¹³⁴ waren denn auch *das entscheidende politische Argument für die schliesslich gefundene Kompromisslösung* in den eidgenössischen Räten.¹³⁵ Das bedeutet nun auch, dass Art. 15 Abs. 3 SpG nicht für sich allein, sondern nur im Lichte des Strategiebeschlusses der EDK resp. von Art. 4 HarmoS-Konkordat ausgelegt werden kann.¹³⁶ Der Bundesgesetzgeber ist davon ausgegangen, dass sich alle Kantone – ob mit oder ohne HarmoS-Konkordat – in ihren kantonalen Regelungen am EDK-Sprachenkonzept ausrichten. Zentraler Bestandteil dieses Sprachenkonzeptes ist, dass – unabhängig davon, ob als Einstiegs- oder als Zweitfremdsprache – mit dem Unterricht in einer zweiten Landessprache bereits in der Primarschule begonnen wird und am Ende der Schulzeit gleichwertige Sprachkompetenzen in beiden Fremdsprachen erreicht werden sollen. Sämtliche mehrsprachigen Kantone haben denn auch eine Landessprache als erste Fremdspra-

¹³³ AB S 2007 778 ff.

¹³⁴ Siehe Bericht WBK-N Sprachengesetz, S. 9000: „Die EDK will mehr als eine Fremdsprache in der Primarschule und setzt sich dafür ein, dass die zweite Landessprache in der Primarschule erhalten bleibt“. Siehe auch AB S 2007 778 ff.

¹³⁵ So das klare Votum der Kommissionssprecherin Anita Fetz im Ständerat (AB S 2007 779): „Das Konkordat existiert, es sind alle Kantone an Bord. Deshalb wäre es jetzt ganz schwierig, wenn man *diesen gemeinsamen Entscheid der Kantone* wieder über den Haufen werfen und einzelnen Kantonen, die sich schon für Frühenglisch entschieden haben, vorschreiben würde, dass sie jetzt alles nochmals zurückdrehen müssen. Es wurde von den EDK-Vertretern sehr darum gebeten, dass wir hier eine Brücke finden, dass wir hier den Kantonen und ihren Vereinbarungen entgegenkommen, und *dass wir uns auf die gemeinsame HarmoS-Strategie verlassen, die von allen unterstützt wird* und die ein gangbarer Kompromiss darstellt, den wir nicht ohne Not in Frage stellen sollten...Es ist nicht nötig, dass in diesem Gesetz steht, dass die erste Sprache eine Landessprache sein muss, weil die Kantone sich ja bereits festgelegt haben“. Im gleich klaren Sinne dann auch das Votum von Nationalrätin Martine Brunschwig Graf im Rahmen der Differenzvereinbarung: AB N 2007 1437.

¹³⁶ Siehe EDK, HarmoS-Konkordat, S. 74.

che und Englisch als zweite Fremdsprache eingeführt:¹³⁷ In den französisch- und italienischsprachigen Kantonen ist Deutsch erste Fremdsprache.

Mit andern Worten: Obschon Art. 15 Abs. 3 SpG in Bezug auf die erste und weitere Fremdsprache(n) auf Primarschulstufe 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 (dem HarmoS-Konkordat nicht angehörenden) Kantone frei wären, mit dem Fremdsprachenunterricht in einer zweiten Landessprache erst auf Ober- resp. Sekundarstufe I zu beginnen.

Als **Zwischenfazit** zu Art. 61a und Art. 62 Abs. 4 BV kann festgehalten werden: Die Annahme der Gesetzesinitiative hätte zur Folge, dass sich der Kanton Graubünden in Bezug auf den Fremdsprachenunterricht im Grundschulbereich 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 (Koordinations-)Weg auch wieder geändert werden. Durch das einseitige Vorgehen der Initiative läuft diese aber auch dem Ziel von Art. 61a Abs. 1 BV zuwider, gemeinsam für einen durchlässigen schweizerischen Bildungsraum zu sorgen.¹³⁸ Wie das Bundesgericht in einem durchaus vergleichbaren Fall festgehalten hat, sind den Kantonen Gesetzesrevisionen untersagt, „die sich nicht auch in diesem weit verstandenen Sinn als Schritt in Richtung Harmonisierungsziel auffassen lassen, sondern den bundesrechtlichen Harmonisierungsbestrebungen klar und gezielt zuwiderlaufen“ (Entharmonisierungsverbot).¹³⁹

Ein Konflikt ergäbe sich auch mit Art. 15 Abs. 3 SpG: *Der Kanton Graubünden könnte diese bundesrechtliche Vorgabe nicht mehr erfüllen.* Es kann hier offen bleiben, ob es dem Kanton glaubwürdig gelingen würde, den Fremdsprachenunterricht auf der Sekundarstufe I so zu gestalten, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über gleichwertige Sprachkompetenzen – unter Einbezug der kulturellen Aspekte, auf welche in den Beratungen der Bundesversammlung grossen Wert gelegt worden ist – in einer zweiten Landessprache verfügen. Für die Frage der Gültigkeit der Initiative jedenfalls entscheidend ist, dass der Bundesgesetzgeber bei der Schaffung dieser Bestimmung klarerweise davon ausgegangen ist, dass der Fremdsprachenunterricht in einer zweiten Landessprache auf Primarschulstufe beginnt. Die von der Initiative anvisierte Alternativlösung zum heutigen System, bei welcher Schülerinnen

¹³⁷ Botschaft Schulgesetz, S. 534.

¹³⁸ EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Komm. zu Art. 61a BV, Rz. 12 ff.

¹³⁹ BGE 124 I 101, E. 4. Der Fall – die Steuerharmonisierung betreffend – ist insbesondere auch deshalb vergleichbar, weil es ebenfalls um eine bundesrechtliche Grundsatzregelung ging, die „in Zusammenarbeit mit den Kantonen und mit deren qualifizierter Mitwirkung sowie unter Rücksichtnahme auf ihre eigenen Bestrebungen zur Harmonisierung der Steuern zu erlassen war und verabschiedet wurde“.

und Schüler der deutschsprachigen Sprachregion mit dem Fremdsprachenunterricht in einer zweiten Landessprache erst auf der Oberstufe beginnen, ist nicht bundesrechtskonform.

Art. 70 BV / Art. 14 ff., Art. 21 SpG:

Anders als noch der frühere Art. 116 Abs. 1 aBV regelt die geltende Bundesverfassung das Sprachenrecht in seinen unterschiedlichen Aspekten in mehreren Bestimmungen: Art. 4 (Landessprachen), Art. 8/31 (Diskriminierungsverbot bez. Sprache), Art. 18 (Sprachenfreiheit) und Art. 70 BV. Letztere Bestimmung 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.¹⁴⁰ Art. 70 BV stellt die objektive Funktion der Sprachenfreiheit dar, d.h. sie nimmt „die (engere) politische und die gemeinschaftsorientierte Bedeutung der Sprache“ auf.¹⁴¹ Das Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (SpG) konkretisiert diesen Verfassungsartikel.

Die Mehrsprachigkeit ist ein Teil des nationalen Selbstverständnisses und bildet ein Wesensmerkmal der Schweiz. Mehrere Landessprachen sind offiziell anerkannt; die Viersprachigkeit der Schweiz soll erhalten und die Verständigung und der Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften innerhalb der mehrsprachigen Kantone wie gesamtschweizerisch gefördert werden.¹⁴² Art. 70 BV kommt deshalb eine hervorgehobene föderalistische Bedeutung zu und verschafft dem Bund eine kompetenzbegründende Mitverantwortung für die Konkretisierung der Viersprachigkeit der Schweiz.¹⁴³

Art. 70 BV lässt sich in vier unterschiedliche Bereiche gliedern:¹⁴⁴

- Abs. 1: definiert die Amtssprachen des Bundes. Deutsch, Italienisch und Französisch sind vollwertige Amtssprachen, Rätoromanisch ist Teilamtssprache.¹⁴⁵
- Abs. 2: Der Auftrag an die Kantone, ihre Amtssprachen unter Berücksichtigung der herkömmlichen sprachlichen Zusammensetzung und der angestammten sprachlichen Minderheiten zu bestimmen (Territorialitäts- bzw. Sprachgebietsprinzip), beinhaltet auch die Festlegung der Schulsprache. Das führt zu einer gewissen Relativierung der Sprachenfreiheit, verschafft aber gleichzeitig einen sprachlichen Minderheitenschutz für herkömmliche Sprachgemeinschaften. Oberstes Ziel bleibt die Erhaltung des Sprachfriedens.¹⁴⁶

¹⁴⁰ BGE 122 I 236 E. 2b m.w.H.; BGE 121 I 196 E. 2a; 106 Ia 299 E. 2a.

¹⁴¹ KÄGI-DIENER, St. Galler Komm. zu Art. 70 BV, Rz. 7.

¹⁴² Bericht WBK-N Sprachengesetz, S. 8978.

¹⁴³ KÄGI-DIENER, St. Galler Komm. zu Art. 70 BV, Rz. 6; RICHTER, Sprachenordnung, 263 ff.

¹⁴⁴ Botschaft Sprachengesetz GR, S. 77; Ausführungen gelten für alle Absätze.

¹⁴⁵ KÄGI-DIENER, St. Galler Komm. zu Art. 70 BV, Rz. 23 f.

¹⁴⁶ Bericht WBK-N Sprachengesetz, S. 8986.

- Abs. 3: Verpflichtung des Bundes und der Kantone zur Förderung der Verständigung und des Austausches zwischen den Sprachgemeinschaften. Das Interesse der mehrsprachigen Kantone an der Verständigung ist ein primär innerkantonales Interesse, welches bei einsprachigen Kantonen fehlt. Es besteht jedoch bei allen Kantonen eine Bereitschaft zur Verständigung über die eigene Sprachgemeinschaft hinaus. Der Bund verfolgt und fördert das gesamtschweizerische Interesse an Verständigung und Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften (Verständigungsprinzip).¹⁴⁷
- Abs. 4 und 5: Auftrag an den Bund zur Unterstützung der mehrsprachigen Kantone, insbesondere der Kantone Graubünden und Tessin, bei ihren Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der Minderheitensprachen Rätoromanisch und Italienisch.¹⁴⁸ Die Unterstützungstätigkeit des Bundes beinhaltet direkte und indirekte Massnahmen.¹⁴⁹ Sie baut jedoch auf den Massnahmen der Kantone auf; der Bund selbst kann keine eigenen Massnahmen initiieren: Seine Kompetenz ist akzessorisch und zweckgebunden (Förderungskompetenz).¹⁵⁰

Von besonderer Relevanz im Zusammenhang mit der Gesetzesinitiative sind primär die Absätze 4 und 5 von Art. 70 BV. Die beiden Bestimmungen setzen, als Grundlage der verpflichtenden Bundesunterstützung, voraus, dass die mehrsprachigen Kantone (so der Kanton Graubünden) „besondere Aufgaben“ erfüllen für die innerkantonale Verständigung und den Austausch unter den Sprachgemeinschaften und Massnahmen treffen „zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache“. Sicherlich gibt es für den Kanton Graubünden verschiedene Wege und Massnahmen, diesen (nationalen) Auftrag zu erfüllen. Das Sprachengesetz des Bundes wie des Kantons Graubünden enthält entsprechende Bestimmungen. Aus beiden Gesetzen ergibt sich die zentrale Bedeutung des Sprachunterrichts in den Schulen. Dabei kommt insbesondere der Grundschule die integrative Aufgabe zu, sprachliche Fähigkeiten zu vermitteln und das Verständnis für andere Sprach- und Kulturgruppen zu fördern.¹⁵¹ Deshalb heben Art. 15 Abs. 3 SpG wie auch Art. 4 HarmoS-Konkordat die kulturellen Aspekte als notwendigen Teil des Erwerbs von andern Landessprachen besonders hervor. Indem die vorliegende Gesetzesinitiative vorschreibt, dass in der deutschsprachigen Sprachregion Graubündens nur noch Englisch als Fremdsprache in der Primarschule obligatorisch unterrichtet werden darf und umgekehrt in den italienisch- und romanischsprachigen Sprachregionen nur noch Deutsch, würde der Kanton Graubünden als mehrsprachiger Kanton darauf verzichten, im Rahmen der Grundschule den Auftrag zu Verständigung und Austausch zwischen den bündnerischen Sprachgemeinschaften zu erfüllen. Das käme zudem einer *Privilegierung der deutschen Sprache bei*

¹⁴⁷ Botschaft Sprachengesetz GR, S. 77; KÄGI-DIENER, St. Galler Komm. zu Art. 70 BV, Rz. 43.

¹⁴⁸ KÄGI-DIENER, St. Galler Komm. zu Art. 70 BV, Rz. 46.

¹⁴⁹ Bericht WBK-N Sprachengesetz, S. 8987.

¹⁵⁰ KÄGI-DIENER, St. Galler Komm. zu Art. 70 BV, Rz. 50.

¹⁵¹ KÄGI-DIENER, St. Galler Komm. zu Art. 19 BV, Rz. 24.

der innerkantonalen Verständigung gleich, weil auf diesem Wege die deutsche Sprache entweder Muttersprache oder erste Fremdsprache wäre. Die heutige gleichwertige Stellung und Bedeutung, die insbesondere der italienischen Sprache zukommt, würde nicht nur rechtlich relativiert, sondern es käme auch faktisch zu einer Marginalisierung der Minderheitensprachen. Dies würde auch den Verpflichtungen aus der Europäischen Sprachencharta entgegenlaufen.¹⁵² Wohl steht dem Kanton Graubünden bei der Erfüllung „der besonderen Aufgaben“ gemäss Art. 70 Abs. 4 BV ein Handlungsspielraum zu. Doch ist schwer ersichtlich, wie er die verfassungsmässigen und im Sprachengesetz konkretisierten Ziele glaubwürdig verfolgen und erreichen kann, wenn er qua Gesetz daran gehindert wird, in den deutschsprachigen Primarschulen eine andere Kantons- und Landessprache samt ihren kulturellen Aspekten zu vermitteln. Nicht unbeachtlich ist in diesem Zusammenhang insbesondere Art. 21 SpG des Bundes. Dieser Artikel betrifft die Finanzhilfen an mehrsprachige Kantone „für die Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben“. Als solche „besonderen Aufgaben“ bezeichnet Absatz 3 lit. b) „die Förderung der Mehrsprachigkeit der Lernenden und Lehrenden in den Amtssprachen des Kantons auf allen Unterrichtsstufen“. Somit ergibt sich auch aus dieser Bestimmung, wie schon konkludent aus Art. 15 SpG¹⁵³, dass der Bundesgesetzgeber von der Vermittlung der Landessprachen in der Primarschule ausgeht. Diese Aussage zu Art. 21 SpG hat im Zusammenhang mit der Gesetzesinitiative eine doppelte Bedeutung: Es verletzt den Grundsatz von Treu und Glauben im Verhältnis Bund-Kantone, also den Grundsatz der Bundestreue¹⁵⁴, wenn der Kanton Graubünden, der gestützt auf Art. 21 SpG, über die vergangenen Jahre erhebliche finanzielle Unterstützungsbeiträge des Bundes „zur Erfüllung seiner besonderen Aufgaben“ als mehrsprachiger Kanton bezogen hat, nun eine gesetzliche Regelung beschliessen würde, die in einem wesentlichen Punkt, der Förderung der Mehrsprachigkeit in den kantonalen Amtssprachen, von den bundesrechtlichen Zielvorgaben der Finanzhilfen abweicht. Ausserdem stellt sich ernsthaft die Frage, ob eine solche, den bundesrechtlichen Vorgaben zuwiderlaufende 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. Vielmehr widerspräche eine solche Neuregelung der Fremdsprache an den Grundschulen Sinn und Geist des Bundesrechts (unter Einbezug der Sprachencharta) und würde dessen Zwecke in erheblichem Masse beeinträchtigen. Dies ist deshalb offensichtlich bundesrechtswidrig.¹⁵⁵

¹⁵² Siehe vorne Pt. 3.3.1.

¹⁵³ Siehe dazu vorne zu Art. 62 Abs. 4 BV.

¹⁵⁴ SCHINDLER, St. Galler Komm. zu Art. 5 BV, Rz. 54 sowie SCHWEIZER, St. Galler Komm. zu Art. 44 BV, Rz. 7, je m.w.H.

¹⁵⁵ RUCH, St. Galler Komm. zu Art. 49 BV, Rz. 17.

3.3.3. Vereinbarkeit mit kantonalem Recht

Der Kanton Graubünden unterscheidet sich von den anderen Kantonen dadurch, dass die Bevölkerung drei Sprachen spricht: Romanisch, Italienisch und Deutsch. Die Dreisprachigkeit hat Graubünden auch verfassungsrechtlich geprägt. Die Erhaltung und Förderung der Minderheitensprachen ist ein zentrales Anliegen der Kantonspolitik und hat sich insbesondere in der neuen Kantonsverfassung niedergeschlagen.¹⁵⁶ Die alte Kantonsverfassung¹⁵⁷ enthielt mit Art. 46 lediglich einen Sprachenartikel: „Die drei Sprachen des Kantons sind als Landessprachen gewährleistet.“ Die neue Verfassung bringt die sprachliche Besonderheit Graubündens und ihre Wichtigkeit in der Präambel sowie in verschiedenen Verfassungsartikeln zum Ausdruck. Ziel der Verfassungsnormen ist es, die Dreisprachigkeit zu erhalten, wozu verschiedene Aufträge und Massnahmen dienen sollen.

Nachfolgend wird geprüft, ob die vorliegende Gesetzesinitiative den kantonalen verfassungsrechtlichen Vorgaben nachkommt. Dabei geht es um die Frage der Übereinstimmung mit den einschlägigen Ziel- und Programmnormen der Verfassung wie auch mit den Kompetenznormen, welche die grundsätzliche Zuweisung einer Zuständigkeit an ein Gemeinwesen festlegen.¹⁵⁸

Präambel der KV:

Mit der neuen KV werden die Dreisprachigkeit des Kantons sowie der Schutz und die Förderung der Minderheitensprachen verstärkt zum Ausdruck gebracht. Bereits die Präambel betont die Gleichwertigkeit und Gleichrangigkeit der drei Kantonssprachen als Eigenheit des Kantons Graubünden: „in der Absicht, die Dreisprachigkeit und kulturelle Vielfalt zu fördern und als Teil des geschichtlichen Erbes zu bewahren.“ Die Formulierung macht klar, dass die Förderung der Dreisprachigkeit als Teil des kulturellen Erbes des Kantons ein zentraler staatlicher Auftrag ist.¹⁵⁹ Art. 1 Abs. 1 lit. a SpG GR bezeichnet die Dreisprachigkeit als „Wesensmerkmal des Kantons“.¹⁶⁰

Ob einer Präambel rechtliche Bedeutung zukommt, hängt davon ab, wie diese ausgestaltet ist. Drückt eine Präambel mehr aus als den historischen Willen des Verfassungsgebers und beinhaltet sie ethisch-politische Ziele und Leitprinzipien, so kommt ihr durchaus verpflichtender Gehalt zu.¹⁶¹ Obwohl sich aus der Präambel keine verfassungsmässigen Ansprüche und Kompe-

¹⁵⁶ RATHGEB, S. 44.

¹⁵⁷ Die Kantonsverfassung von 1892 stand bis zur totalrevidierten Kantonsverfassung im Jahr 2003 in Kraft. Vgl. RATHGEB, S. 38.

¹⁵⁸ Vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER, Rz. 1069 für Ausführungen bezüglich Verhaltens- und Kompetenznorm.

¹⁵⁹ Erläuternder Bericht, S. 51; RATHGEB, Komm. KV zur Präambel, Rz. 32.

¹⁶⁰ Zur Typologie der Dreisprachigkeit Graubündens: RICHTER, Sprachenordnung, 851 ff.

¹⁶¹ So auch der neuen Präambel der Bundesverfassung. Vgl. EHRENZELLER, St. Galler Komm. zur Präambel BV, Rz. 11.

tenzen ableiten lassen, kann sie als Auslegungshilfe herangezogen werden. Dies insbesondere dort, wo „der Präambeltext einen Bezugspunkt findet im materiellen Teil der Verfassung“.¹⁶²

In diesem Sinne dient auch die Präambel des Kantons Graubünden als Interpretationshilfe für kantonale Staatsorgane und Gemeinden. Die in ihr enthaltenen Kernaussagen stellen verfassungsrechtliche Leitsätze und, mangels unmittelbar anwendbarer Normen, auch Handlungsanweisungen für die rechtsetzenden und rechtsanwendenden Organe dar.¹⁶³ Insbesondere im Gesetzgebungsverfahren oder bei der Auslegung neu geschaffener Verfassungsnormen entfaltet die Präambel ihre Bedeutung als Auslegungsrichtlinie. Im Kanton Graubünden ist das Sprachenrecht ein möglicher Anwendungsfall.¹⁶⁴

Die Schulsprachen – sowohl die Unterrichtssprache als auch die erlernten Kantonssprachen – sind als wesentlicher Teil der Identitätsstiftung zu betrachten. Durch das Erlernen einer anderen Kantonssprache als erste Fremdsprache, verbunden mit der Vermittlung der entsprechenden kulturellen Aspekte, wird eine besondere Nähe zwischen den verschiedenen Kantonsteilen geschaffen. Die Dreisprachigkeit soll dadurch erhalten und die kantonale Eigenheit gefördert werden. Durch den Vorzug von Englisch als Einstiegsfremdsprache und einzige Fremdsprache in den deutschsprachigen Primarschulen zu Lasten des Italienischen würde die Förderung der Dreisprachigkeit deutlich geschwächt, was den Zielen der Präambel klar entgegenläuft.

Art. 2 Abs. 4 / Art. 3 Abs. 2 KV:

Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahre 1999 wurde das Territorialitäts- oder Sprachgebietsprinzip erstmals verfassungsrechtlich verankert (Art. 70 BV). Dadurch wurden die Kantone verpflichtet – zum Schutz der Landessprachen – auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete zu achten und auf die angestammten sprachlichen Minoritäten Rücksicht zu nehmen.¹⁶⁵ Als Grundsatz staatlichen Handelns – unter der Marginalie „Verhältnis zum Bund, zu den Kantonen und zum Ausland“ – hat der Bündner Verfassungsgeber Art. 4 und 70 BV in Art. 2 Abs. 4 und Art. 3 KV abgebildet. Insbesondere die Vorgabe des Bundes zur inter- und innerkantonalen Förderung der Verständigung und des Austausches zwischen den Sprachgemeinschaften gemäss Art. 70 Abs. 3 BV hat sich in Art. 2 Abs. 4 und in Art. 3 Abs. 2 KV niedergeschlagen:¹⁶⁶

„Er (der Kanton) fördert die Verständigung und den Austausch zwischen den Landesteilen und den Sprachgemeinschaften der Schweiz (Art. 2 Abs. 4 KV).“

¹⁶² Vgl. EHRENZELLER, St. Galler Komm. zur Präambel BV, Rz. 9 ff. für weitere Ausführungen zur Rechtsnatur der Präambel.

¹⁶³ Vgl. RATHGEB, Komm. KV zur Präambel, Rz. 11 m.w.H.

¹⁶⁴ RATHGEB, Komm. KV zur Präambel, Rz. 12.

¹⁶⁵ Botschaft Sprachengesetz GR, S. 74.

¹⁶⁶ Botschaft Sprachengesetz GR, S. 91.

Der Kanton Graubünden erhielt mit Art. 2 Abs. 4 KV eine Art „Mittlerfunktion“ für den gesamtschweizerischen Zusammenhalt.¹⁶⁷ Dabei geht es um den sprachlich-kulturellen Austausch und um das Verständnis zwischen den verschiedenen Regionen und Mentalitäten.¹⁶⁸ Die Bestimmung bezieht sich in erster Linie auf das interkantonale Sprachenverhältnis, denn diese Austauschform dient – über die Kantons Grenzen hinaus – sowohl der Förderung der sprachlichen Verständigung zwischen den nationalen Sprachgemeinschaften als auch der Stärkung der Bilingualität.¹⁶⁹

Art. 2 Abs. 4 KV erfasst nebst der interkantonalen auch die innerkantonale Verständigung und den Austausch,¹⁷⁰ soweit diese nicht in der Spezialgesetzgebung geregelt sind. Gemeint ist insbesondere eine bessere Integration der italienischsprachigen Südtäler und der romanischsprachigen Kantonsteile, die über den sprachrechtlichen Aspekt von Art. 3 Abs. 3 Satz 2 KV hinausgeht.¹⁷¹ Es geht nicht nur darum, sprachliche Barrieren abzubauen, sondern vielmehr soll der Austausch zwischen den verschiedenen Gebieten angestrebt werden, um kulturelle Hindernisse zu beseitigen.

Art. 2 Abs. 4 KV verpflichtet die Regierung und das Parlament – als einzigen Kanton derart verbindlich – zu aktivem Tätigwerden, um den durch die Verfassung vorgegebenen Förderungsauftrag umzusetzen.¹⁷² Durch die Initiative würden der Austausch und die Verständigung zwischen den Landesteilen und Sprachgemeinschaften in erheblichem Masse beeinträchtigt. Die interkantonale sowie die innerkantonale Mobilität würden eingeschränkt, weil die notwendige sprachliche Verständigungsgrundlage nicht frühzeitig aufgebaut werden könnte. Der Kanton würde gerade dort – im Bereich der in der Schule gelernten Kantonssprachen – 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.¹⁷³ Die Initiative birgt aber generell die Gefahr einer Schwächung und Abwertung der Kantonssprache Italienisch in Deutschbünden. Indem in italienisch- und romanischsprachigen Kantonsteilen Deutsch und im deutschsprachigen Teil Graubündens nicht mehr Italienisch, sondern Englisch die Einstiegs- und zugleich einzige Fremdsprache wäre, *würde die zukünftige innerkantonale Ver-*

¹⁶⁷ RATHGEB, Komm. KV zu Art. 2, Rz. 15.

¹⁶⁸ RATHGEB, Komm. KV zu Art. 2, Rz. 16; Erläuternder Bericht, S. 53.

¹⁶⁹ Botschaft Sprachengesetz GR, S. 91.

¹⁷⁰ Wobei dies dem Verfassungstext und der Marginalie nicht entnommen werden kann, sondern sich nur den Protokollen der Verfassungskommission entnehmen lässt. Vgl. dazu RATHGEB, Art. 2, Rz. 17.

¹⁷¹ RATHGEB, Komm. KV zu Art. 2, Rz. 17 und Art. 3, Rz. 26.

¹⁷² RATHGEB, Komm. KV zu Art. 2, Rz. 26.

¹⁷³ Botschaft Schulgesetz, S. 535.

ständigung mit grosser Wahrscheinlichkeit auf Deutsch erfolgen. Das würde zu einer erheblichen Veränderung im Selbstverständnis des Kantons führen. Als mehrsprachiger Kanton sollte das Fremdsprachenunterrichtssystem den sprachlichen Besonderheiten von Graubünden Rechnung tragen, weshalb das geltende bündnerische Sprachenrecht auch vorsieht, dass als erste Fremdsprache zwingend eine Kantonssprache unterrichtet werden muss.¹⁷⁴

Es ist unverkennbar, dass die Gesetzesinitiative von diesem, in der Verfassung verankerten Selbstverständnis abrückt und den Zielen von Art. 2 Abs. 4/Art. 3 Abs. 2 Satz 2 KV entgegenläuft. Als Ziel- und Programmnormen verschaffen diese Bestimmungen allerdings dem Gesetzgeber einen relativ breiten Handlungsspielraum. Dies gilt auch für die Kompetenznorm von Art. 3 Abs. 2 Satz 1 KV: Diese verpflichtet Kanton und Gemeinden zur Unterstützung und zu den erforderlichen Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache. Zweifellos zielt diese Bestimmung auch auf die Schule als wichtigen Anwendungsbereich. Kanton und Gemeinden sind berechtigt und verpflichtet, den innerkantonalen Austausch auf allen Stufen der schulischen und beruflichen Ausbildung institutionell und finanziell zu unterstützen.¹⁷⁵ Doch bleibt es dem einfachen Gesetzgeber übertragen zu bestimmen, welche Massnahmen erforderlich sind und wie die Aufgabenteilung von Kanton und Gemeinden ausgestaltet wird.¹⁷⁶ Immerhin kann festgehalten werden, dass die zu treffenden Massnahmen den Zielen der Kantonsverfassung, der Dreisprachigkeit des Kantons und der Gleichwertigkeit der drei Kantonssprachen, nicht zuwiderlaufen dürfen. Mit der Abschaffung der heutigen Regelung, wonach kantonsweit erste Fremdsprache eine Kantonssprache ist, käme dem bisherigen Verständnis der Dreisprachigkeit des Kantons eine ganz andere Gewichtung zu. Aufgrund der relativen Offenheit von Art. 2 Abs. 4 und Art. 3 Abs. 2 KV kann jedoch, bezogen auf diese Bestimmungen allein, nicht von einem offensichtlichen Widerspruch zu übergeordnetem Recht gesprochen werden.¹⁷⁷

Art. 3 KV:

Ob die Dreisprachigkeit im Kanton Graubünden erhalten bleibt, hängt im Wesentlichen von der Bevölkerung ab. Der Staat kann den Gebrauch einer Sprache nicht vorschreiben, weshalb er die Dreisprachigkeit weder im absoluten Sinn schützen noch einer Sprache ihren Bestand garantieren kann.¹⁷⁸ Dies wäre ein Eingriff in die Gemeindeautonomie und in individuelle Sprachen-

¹⁷⁴ Botschaft Schulgesetz, S. 535.

¹⁷⁵ Botschaft Sprachengesetz GR, S. 91.

¹⁷⁶ Gemäss Botschaft Sprachengesetz GR, S. 90, sollen die Gemeinden auch „von sich aus aktiven werden und auf ihrem Gebiet Förderungsmassnahmen ergreifen“.

¹⁷⁷ Nach dem Urteil des Verwaltungsgerichtes GR vom 25. Januar 2011 (V 09 2 und 3), E 5, ist es letztlich eine Frage der „Gesamtbetrachtung ... ob der Kanton den Zielvorgaben von Art. 3 Abs. 2 Satz 1 KV gerecht werde“.

¹⁷⁸ Erläuternder Bericht, S. 18.

freiheit.¹⁷⁹ Art. 3 KV, der Sprachenartikel der Bündner Kantonsverfassung, setzt das Bekenntnis zur Dreisprachigkeit aus der Präambel um und präzisiert den Grundsatz:

¹ Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch sind die gleichwertigen Landes- und Amtssprachen des Kantons.

² 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.

³ Die Gemeinden bestimmen ihre Amts- und Schulsprachen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und im Zusammenwirken mit dem Kanton. Sie achten dabei auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung und nehmen Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten.

Art. 3 Abs. 1 KV:

Die kantonalen Landes- und Amtssprachen sind Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch. Die Bestimmung bezeichnet diese Sprachen als gleichwertig. Dabei umfasst die Landessprache 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.¹⁸⁰ Die aus der Gleichwertigkeit der drei Sprach- und Kulturgruppen des Kantons¹⁸¹ fliessende Verpflichtung zur Dreisprachigkeit gilt jedoch nur für den Kanton; die übrigen Gemeinwesen können ihre Amtssprache selber bestimmen.¹⁸²

Durch die Initiative wäre Italienisch nicht mehr wie heute erste Fremdsprache im deutschsprachigen Teil Graubündens, sondern Englisch. Italienisch würde erst in der Oberstufe obligatorisch unterrichtet. Es ist fraglich, ob mit einem solch späten Beginn des Erlernens der italienischen Sprache noch eine gleichwertige Sprachkompetenz in beiden Kantonssprachen tatsächlich erreicht werden könnte. Das würde bedeuten, dass die deutschsprachigen Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über gleichwertige Sprachkenntnisse in Italienisch verfügen wie die romanisch- und italienischsprachigen Schüler in Deutsch. Den sprachlichen Rückstand in Italienisch auf der Oberstufe 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 erhielte 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.

¹⁷⁹ Erläuternder Bericht, S. 17.

¹⁸⁰ Botschaft Sprachengesetz GR, S. 87.

¹⁸¹ Art. 3 Abs. 1 KV; RATHGEB, Komm. KV zu Art. 3, Rz. 14.

¹⁸² Erläuternder Bericht, S. 18.

Art. 3 Abs. 2 KV:

Siehe oben.

Art. 3 Abs. 3/ Art. 65 Abs. 1 KV und SpG GR:

Die Kantonsverfassung Graubündens bekennt sich zur kommunalen Sprachenautonomie.¹⁸³ Dies ist Ausdruck der im Kanton Graubünden traditionell stark verankerten Gemeindeautonomie.¹⁸⁴ 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 Schulsprachen im Rahmen des übergeordneten Rechts selbst zu bestimmen. Dies unterstreicht die identitätsstiftende Bedeutung der kommunalen Amts- und Schulsprachen für das gesellschaftliche Zusammenleben in der Gemeinde.¹⁸⁵ Die Sprachbestimmung 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.¹⁸⁶ Im Sinne von Art. 70 Abs. 2 BV verbindet diese Formulierung das Territorialitätsprinzip mit der Verpflichtung zum Schutz der Minderheitensprachen.¹⁸⁷ 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.¹⁸⁸

Art. 3 Abs. 3 KV kann nur zusammen mit dem kantonalen Sprachengesetz ausgelegt werden, welches die verfassungsmässigen Grundsätze konkretisiert und die Kriterien für die Zugehörigkeit der Gemeinden zu den unterschiedlichen Sprachgebieten festlegt.¹⁸⁹ 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.¹⁹⁰ Art. 16 SpG GR regelt die Festlegung der Amtssprache in Gemeinden, in denen die rätoromanische und italienische Sprache als angestammte Sprachen gelten. „Zur rätoromanischen oder italienischen Sprachgemeinschaft zählen sämtliche Personen, welche mindestens bei einer Frage nach der Sprachzugehörigkeit die rätoromanische oder italienische Sprache angeben.“¹⁹¹ Die Bestimmung bezieht sich nicht auf Gemeinden, welche

¹⁸³ Botschaft Sprachengesetz GR, S. 92.

¹⁸⁴ RATHGEB, S. 15.

¹⁸⁵ Botschaft Sprachengesetz GR, S. 105.

¹⁸⁶ Vgl. Art. 70 Abs. 2 BV sowie Art. 3 Abs. 3 S. 2 KV.

¹⁸⁷ RATHGEB, Komm. KV zu Art. 3 KV, Rz. 1 f.; siehe vorne zu Art. 70 BV.

¹⁸⁸ Erläuternder Bericht, 19.

¹⁸⁹ Vgl. Art. 16 ff. SpG GR.

¹⁹⁰ Botschaft Sprachengesetz GR, S. 85.

¹⁹¹ Art. 16 Abs. 4 SpG GR.

nicht im traditionellen Sprachgebiet der betreffenden Sprachgemeinschaft liegen oder welche vor dem Inkrafttreten des Gesetzes einen Sprachwechsel vollzogen haben.¹⁹²

Die Regelung der Schul- und Unterrichtssprache in der Volksschule fällt in die Zuständigkeit der Gemeinden¹⁹³ und erfolgt nach den Grundsätzen des kantonalen Sprachengesetzes.¹⁹⁴ 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.¹⁹⁵ Unter dem Begriff Schulsprache versteht der Gesetzgeber diejenige Sprache, in welcher die einzelnen Fächer unterrichtet werden, die unterrichteten Fremdsprachen davon ausgenommen.¹⁹⁶ Als einsprachige Gemeinden gelten solche mit mindestens 40% von Angehörigen einer angestammten Sprachgemeinschaft, wobei die angestammte Sprache kommunale Amts- sowie Unterrichtssprache in den Primarschulen ist.¹⁹⁷ Mehrsprachige Gemeinden sind solche mit mindestens 20% Angehörigen einer angestammten Sprachgemeinschaft. Die angestammte Sprache ist hier eine der kommunalen Amtssprachen und Unterrichtssprache in der Primarschule.¹⁹⁸ Auf Antrag der Gemeinde ist die Führung einer zweisprachigen Volksschule möglich.¹⁹⁹ Gemeinden mit weniger als 20% von Angehörigen einer angestammten Sprachgemeinschaft gelten als deutschsprachige Gemeinden.²⁰⁰ Der Schutz der angestammten Sprache ist somit sehr weitgehend angelegt, womit bewusst von der formellen Gleichstellung der indigenen kantonalen Sprachen abgewichen wird.²⁰¹

Das Initiativbegehren spricht – abweichend vom Sprachengesetz – von „Sprachregion“. Der verwirrlische Begriff müsste bei Annahme der Gesetzesinitiative 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 KV. 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 Verständ-

¹⁹² Vgl. Art. 27 SpG GR.

¹⁹³ Erläuternder Bericht, S. 19; vgl. Art. 3 Abs. 3 KV sowie Art. 16 Abs. 1 und 18 Abs. 1 SpG GR.

¹⁹⁴ Vgl. Art. 18 Abs. 1 SpG GR.

¹⁹⁵ Botschaft Sprachengesetz GR, S. 108.

¹⁹⁶ RATHGEB, Komm. KV zu Art. 3, Rz. 29; Gemäss Art. 19 Abs. 2 SpG GR erfolgt die Festlegung der Zweitsprache nach den Grundsätzen des kantonalen Schulgesetzes.

¹⁹⁷ Vgl. Art. 16 Abs. 2 und 19 Abs. 1 SpG GR.

¹⁹⁸ Vgl. Art. 16 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 1 SpG GR.

¹⁹⁹ Vgl. Art. 20 Abs. 2 SpG GR.

²⁰⁰ Botschaft Sprachengesetz GR, S. 106. Art. 20 Abs. 3 SpG GR enthält eine Sonderregelung für mehr- und deutschsprachige Gemeinden mit einem Anteil von mindestens 10% Angehörigen der angestammten Sprache.

²⁰¹ KÄGI-DIENER, St. Galler Komm. zu Art. 70 BV, Rz. 33.

nis – eine der Sprachen vorwiegend gesprochen wird, eine der Sprachen Amtssprache oder eben Schulsprache ist. Die Gebiete müssen geografisch 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 – bspw. Bivio, wo als einziger Schweizergemeinde 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 Schulsprachen selbst bestimmen, grundsätzlich gewahrt. Das Ziel, bei der Bestimmung der Schulsprache „auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung“ zu achten und „Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten“ zu nehmen,²⁰² könnte jedoch nur noch eingeschränkt erreicht werden, weil die Sonderregelungen für mehr- und deutschsprachige Gemeinden gemäss Art. 18 ff. SpG GR in Widerspruch zur strikten „Regel“ der Initiative stünden. 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 Ziele zum Schutz der Minderheitensprachen eingeschränkt. Auch die bisher geübte Rücksichtnahme deutschsprachiger Gemeinden, welche nahe an romanisch- oder italienischsprachigen Regionen liegen, würde verunmöglicht, da Italienisch nicht mehr als weitere Fremdsprache vorgesehen werden dürfte. So würde beispielsweise einer Gemeinde wie St. Moritz, die 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 diesem 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 Primarschulstufe nur noch eine Fremdsprache unterrichtet werden darf, steht der Verfolgung dieser verfassungsmässigen Ziele im Weg. Darin liegt ein offensichtlicher Widerspruch zum übergeordneten kantonalen Recht.

²⁰² Vgl. Art. 3 Abs. 3 Satz 2 KV.

Ergebnis zum vorrangigen kantonalen Recht

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die vorliegende Gesetzesinitiative in Konflikt steht mit verschiedenen kantonalen Verfassungsnormen. Die aufgrund der Präambel anzustrebende Dreisprachigkeit und kulturelle Vielfalt würde für die Zukunft geschwächt. 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. Die Gleichwertigkeit der drei Amts- und Landessprachen gemäss Art. 3 Abs. 1 KV wäre nicht mehr gewährleistet. 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 im 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.

3.4. Undurchführbarkeit

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 sollten, reicht dies nicht für die Ungültigkeit der Initiative.²⁰³ Es liegt keine Undurchführbarkeit im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Ziff. 3 KV vor.

3.5. Rückwirkungsverbot

Eine Initiative wäre für ganz oder teilweise ungültig zu erklären, wenn diese eine Rückwirkung vorsieht, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht zu vereinbaren ist. Neues Recht darf nicht auf bereits abgeschlossene Sachverhalte angewendet werden. Die vorliegende Gesetzesinitiative verlangt keine solche Rückwirkung. Sie gerät somit nicht in Konflikt mit dem Rückwirkungsverbot.

²⁰³ Vgl. Kap. 2.4.

3.6. Teilungültigkeit

Die Frage der Teilungültigkeit der Initiative stellt sich 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.

4. Gesamtbeurteilung

Im Lichte der Gültigkeitsvoraussetzungen von kantonalen Initiativen gemäss Art. 14 KV ist die vorliegende Gesetzesinitiative wie folgt zu beurteilen:

- 1) Die Einheit der Form und die Einheit der Materie sind gewahrt.
- 2) Die Initiative steht in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht.
 - a) Im Verhältnis zur Kantonsverfassung:
 - Die Gleichwertigkeit der drei Amts- und Landessprachen gemäss Art. 3 Abs. 1 KV wird beeinträchtigt. Deutsch erhält einen rechtlichen und faktischen Vorrang im Kanton. Italienisch wird in Deutschbünden zweite Fremdsprache und hinter Englisch als erste und einzige Fremdsprache auf Primarschulstufe gestellt.
 - Der Kanton verzichtet auf einem zentralen staatlichen Handlungsfeld – der Bestimmung der Fremdsprachen auf Primarschulstufe – auf die Förderung und Erhaltung der Dreisprachigkeit und vernachlässigt damit seinen kantonal- wie auch den bundesrechtlichen Auftrag zur Förderung und Pflege der italienischen und rätoromanischen Sprache und zum Schutz der Minderheitensprachen (Art. 2 Abs. 4/Art. 3 Abs. 2 KV).
 - Die Gemeindeautonomie bei der Bestimmung der Schulsprache bliebe zwar grundsätzlich gewahrt, doch könnten die Gemeinden – und die kantonale Regierung – nicht mehr im verfassungsrechtlich erforderlichen Ausmass „auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung“ achten und „Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten“ nehmen (Art. 3 Abs. 3 KV). Die Gesetzesinitiative würde insbesondere mehrsprachigen Gemeinden untersagen, zusätzlich zur Einstiegsfremdsprache obligatorisch eine angestammte Sprache als weitere Fremdsprache vorzusehen.
 - Die Initiative würde gesamtkantonal zu sehr unterschiedlichen Fremdsprachenkompetenzen am Ende der Primarschulstufe führen. Dies könnte nicht nur erhebliche faktische und rechtliche Probleme stellen beim Übertritt der Schüler und Schülerinnen in die Sekundarstufe I, sowohl innerkantonal wie auch bei einem Kantonswechsel, sondern würde zu Benachteiligungen von Personen führen aufgrund der Sprache, also diskriminierend wirken (Art. 8 Abs. 2 BV).
 - b) Im Verhältnis zum Bundesrecht:
 - Die Initiative widerspricht der Koordinations- und Harmonisierungspflicht der Kantone aufgrund von Art. 62 Abs. 4 BV i.V.m. Art. 61a Abs. 2 BV. Die Kantone können die verfassungsrechtlich vorgegebene Harmonisierung 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.

- die Initiative widerspricht den Vorgaben von Art. 15 Abs. 3 des Sprachengesetzes des Bundes. 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 Strategiebeschluss 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.
 - die Initiative unterläuft die aus Art. 61a Abs.1 BV fliessende Pflicht der Kantone, für eine Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen. Dieses Ziel bezieht sich auf die interkantonale wie auch auf die innerkantonale Durchlässigkeit des Bildungsraumes wie auch auf die Durchlässigkeit bezogen auf die Bildungsstufen und deren Übergänge.
 - die Initiative verletzt spezifisch auch Art. 70 Abs. 4 und 5 BV i.V.m. Art. 21 Sprachengesetz des Bundes. Art. 21 SpG konkretisiert die „besonderen Aufgaben“ der mehrsprachigen Kantone. Als solche wird ausdrücklich „die Förderung der Mehrsprachigkeit der Lernenden und Lehrenden in den Amtssprachen des Kantons auf allen Unterrichtsstufen“ aufgeführt. Es ist schwer ersichtlich, wie der Kanton dieser Verpflichtung nach Annahme der Gesetzesinitiative im erforderlichen Umfang nachkommen könnte. Gestützt auf diese und weitere Bestimmungen des Sprachengesetzes bezieht der Kanton Graubünden 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 würde den Grundsatz der Bundestreue verletzen.
- 3) Die Initiative ist nicht undurchführbar.
 - 4) Die Initiative sieht keine unzulässige Rückwirkung vor.
 - 5) Die Frage einer Teilungültigkeit der Initiative stellt sich vorliegend nicht.

Aus den dargelegten Gründen ergibt sich, dass die Gesetzesinitiative den Anforderungen von Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV nicht entspricht und deshalb für ungültig erklärt werden muss.

Literaturverzeichnis

- BÄNZIGER OTMAR/MEGIARDI RETO/TOLLER MARCO & Partner (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Zürich 2006 (zit. AUTOR, Komm. KV zu Art. XX, Rz. YY).
- BIAGGINI GIOVANNI/GÄCHTER THOMAS/KIENER REGINA (Hrsg.), Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011 (zit. AUTOR in: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, § XX, Rz. YY).
- BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Kommentar, Zürich, 2007 (zit. BV-Komm.).
- BOYSEN SIGRID, in: Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen, Handkommentar, Zürich/St. Gallen 2011, 23-39.
- CAVIEZEL IVO, Die Volksinitiative – im allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Diss., Freiburg 1990.
- EDK, Die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) – Kommentar, Entstehungsgeschichte und Ausblick, Instrumente –, Bern 2011, unter <http://edudoc.ch/record/96777/files/harmos-konkordat_d.pdf>; zuletzt abgerufen am 17. September 2014 (zit. EDK, HarmoS-Konkordat).
- EHRENZELLER BERNHARD, Der Bildungsföderalismus auf dem Prüfstand, Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehre (VVDStRL), Band 73, Berlin 2014, S. 7 ff. (zit. Bildungsföderalismus).
- EHRENZELLER BERNHARD/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014 (zit. AUTOR, St. Galler Komm. zu Art. XX BV, Rz. YY).
- Fremdspracheninitiative Graubünden, <<http://www.fremdspracheninitiative.ch/>>; zuletzt abgerufen am 5. August 2014 (zit. Argumentarium Fremdspracheninitiative Graubünden).
- GRISEL ETIENNE, Initiative et référendum populaires, 2. Aufl., Bern 1997.
- HANGARTNER YVO/KLEY ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000.
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich etc. 2012.
- HÄNER ISABELLE/RÜSSLI MARKUS/SCHWARZENBACH EVI (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007 (zit. AUTOR, Komm. KV/ZH zu Art. XX, Rz. YY).
- KLEY ANDREAS, Gutachten zur Einheit der Materie der Volksinitiative „Stopp der Überbevölkerung – Zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen“, <<http://biblio.parlament.ch/e-docs/374613.pdf>>; zuletzt abgerufen am 5. August 2014.
- LANGENFELD CHRISTINE, in: Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen, Handkommentar, Zürich/St. Gallen 2011, Rz. 1 ff. zu Art. 8 Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen.
- NUSPLIGER KURT/MÄDER JANA, Bernisches Staatsrecht, 4. Aufl., Bern 2012.

RATHGEB CHRISTIAN, Verfassung des Kantons Graubünden, Chur 2011.

RICHLI PAUL/WICKI FRANZ (Hrsg.), Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010, (zit. AUTOR, Komm. KV/LU zu § XX, Rz. YY).

RICHTER DAGMAR, Sprachenordnung und Minderheitenschutz im schweizerischen Bundesstaat – Relativität des Sprachenrechts und Sicherung des Sprachfriedens –, Berlin 2005 (zit. RICHTER, Sprachenordnung).

RICHTER DAGMAR, in: Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, Handkommentar, Zürich/St. Gallen 2011 (zit. RICHTER, Handkommentar).

TSCHANNEN PIERRE, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBl 2002, 2 ff. (zit. Formen).

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

WILDHABER LUZIUS, in: AUBERT JEAN-FRANÇOIS u.a. (Hrsg.), Kommentar zur alten Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1874, Basel/Zürich/Bern 1988, Rz. 1 ff. zu Art. 121/122 aBV (zit. WILDHABER Komm. aBV).

Materialienverzeichnis

Amtsblatt Nr. 19 des Kantons Graubünden vom 10. Mai 2013 (zit. Amtsblatt Nr. 19).

Amtsblatt Nr. 50 des Kantons Graubünden vom 12. Dezember 2013 (zit. Amtsblatt Nr. 50).

Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 15. September 2006 zur Parlamentarischen Initiative, Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften, BBl 2006 2554 (zit.: Bericht WBK-N Sprachengesetz).

Botschaft der Regierung vom 6. Juni 2006 zur kantonalen Volksinitiative für eine Bündner Mittelschule ohne Numerus Clausus (zit. Botschaft Mittelschule).

Botschaft der Regierung vom 16. Mai 2006 zum Sprachengesetz des Kantons Graubünden (SpG GR) (zit.: Botschaft Sprachengesetz GR).

Botschaft der Regierung vom 27. November 2007 zur Teilrevision des Gesetzes für die Volksschulen des Kantons Graubünden und der Vollziehungsverordnung (*Schulgesetz*) (zit.: Botschaft Schulgesetz).

Botschaft des Bundesrates über die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen vom 25. November 1996, BBl 1997 I 1165 (zit. Botschaft Europäische Charta).

Botschaft des Bundesrates über das Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten vom 19. November 1997, BBl 1997 639 (zit. Botschaft Rahmenübereinkommen).

Dritter Zweijahresbericht des Generalsekretärs vom 3. September 2005 zur Anwendung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, Dok. 10659 (zit.: Zweijahresbericht Europäische Charta 2005).

Erläuternder Bericht der Verfassungskommission vom 6. September 2000 zur neuen Verfassung des Kantons Graubünden. (zit. Erläuternder Bericht).

Protokoll Nr. 1214 der Regierung des Kantons Graubünden vom 10. Dezember 2013 zur Kantonalen Volksinitiative „nur eine Fremdsprache in der Primarschule (Fremdspracheninitiative)“ – Zustandekommen. (zit. Protokoll Regierungsrat).

Zweijahresbericht des Generalsekretärs vom 16. März 2012 zur Anwendung der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, Dok. 12881 (zit.: Zweijahresbericht Europäische Charta 2012).

Spezielles Rechtsquellenverzeichnis

Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen vom 5. November 1992 (In Kraft getreten für die Schweiz am 1. April 1998) (SR 0.441.2).

Gesetz für die Volksschulen des Kantons Graubünden (*Schulgesetz*) vom 21. März 2012 (BR 421.000).

Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995 (In Kraft getreten für die Schweiz am 1. Februar 1999) (SR 0.441.1).

Abkürzungsverzeichnis

aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
AB	Amtliches Bulletin
Abs.	Absatz
aGPR	altes Gesetz über die politischen Rechte
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
betr.	betreffend
BGE	Entscheidung des Schweizerischen Bundesgericht (Amtliche Sammlung)
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1)
BR	Bündner Rechtsbuch (Systematische Sammlung)
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
Dok.	Dokument
E.	Erwägung
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (In Kraft getreten für die Schweiz am 28. November 1974) (SR 0.101)
etc.	et cetera
f.	folgende/r
ff.	fortfolgende
GR	Kanton Graubünden
GPR	Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden vom 17. Juni 2005 (BR 150.100)
Hrsg.	Herausgeber
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
HarmoS-Konkordat	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule
Kap.	Kapitel
Komm.	Kommentar
KV	Verfassung des Kantons Graubünden vom 18. Mai 2003/14. September 2003 (SR 131.226)
KV/LU	Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SR 131.213)
KV/ZH	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (SR 131.211)
lit.	litera
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
N	Nationalrat

Nr.	Nummer
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)
resp.	respektive
Rz.	Randziffer
S	Ständerat
S.	Seite
SpG	Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften vom 5. Oktober 2007 (SR 441.1)
SpG GR	Sprachengesetz des Kantons Graubünden vom 19. Oktober 2006 (BR 492.100)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
vgl.	vergleiche
WBK-N	Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats-und Verwaltungsrecht (Zürich)
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert