

**Erläuternder Bericht
betreffend
Totalrevision des Gesetzes über die
Mittelschulen im Kanton Graubünden**

Chur, 25. Oktober 2017

Inhaltsverzeichnis

1.	Das Wichtigste im Überblick	2
2.	Ausgangslage.....	2
2.1.	Entstehungsgeschichte des Mittelschulgesetzes	2
2.2.	Heutige Struktur der Mittelschullandschaft Graubündens	3
2.3.	Regierungsprogramm 2017–2020, Entwicklungsschwerpunkt 5/25	5
2.4.	Handlungsbedarf: Strukturelle Bereinigung und Sicherstellung des Auftrags von Art. 89 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Graubünden.....	6
3.	Konzept für die dezentrale Führung der Mittelschulen unter Beachtung des Schülerrückgangs	6
3.1.	Räumlich und institutionell dezentrales Mittelschulangebot unter Berücksichtigung der Sprachenfreiheit	7
3.2.	Klärung der Beziehung zwischen Kanton und privaten Mittelschulen.....	8
3.3.	Vorgehen bei Schliessungen und finanziellen Sanierungsmassnahmen.....	9
4.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	10
4.1.	1. Allgemeine Bestimmungen	10
4.2.	2. Mittelschulen mit kantonaler Trägerschaft.....	15
4.3.	3. Private Mittelschulen.....	15
4.4.	4. Finanzierung.....	17
4.5.	5. Rechtspflege.....	19
4.6.	6. Schlussbestimmung.....	19
5.	Finanzielle Auswirkungen	20
6.	Verzeichnis der Abkürzungen	21
7.	Abbildungsverzeichnis	22
8.	Anhang	22

1. Das Wichtigste im Überblick

Das Regierungsprogramm 2017–2020 sieht unter dem Entwicklungsschwerpunkt 5/25 die Totalrevision des Gesetzes über die Mittelschulen im Kanton Graubünden vom 7. Oktober 1962 (Mittelschulgesetz; BR 425.000) vor (Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 12/2015–2016, Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2017–2020, Seite 840). Die Totalrevision des Mittelschulgesetzes soll sicherstellen, dass der Kanton im Sinne von Art. 89 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (KV GR; BR 110.100) den Bündner Jugendlichen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels weiterhin eine dezentrale Ausbildung an einer Mittelschule ermöglichen kann, welche sie optimal auf ein Hochschulstudium vorbereitet.

Ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Christine Kaufmann vom Mai 2017 betreffend die Bedeutung des Verfassungsauftrages von Art. 89 Abs. 3 KV GR kommt zum Schluss, dass das bisherige Mittelschulangebot im Kanton Graubünden dem Verfassungsauftrag zwar teilweise nachkommt, in verschiedenen Bereichen jedoch eine Klärung der Rechtsgrundlagen im Hinblick auf die Rechtssicherheit notwendig ist (KAUFMANN, 2017, S. 32). Das neue Mittelschulgesetz soll solche Rechtsunsicherheiten beseitigen.

Die Totalrevision des aus dem Jahr 1962 stammenden Mittelschulgesetzes zielt darauf ab, die gewachsene und bewährte Mittelschulstruktur mit einer kantonalen Mittelschule an einem oder mehreren Schulstandorten sowie privatrechtlich organisierten und vom Kanton mit Beiträgen unterstützten dezentralen Mittelschulen möglichst zu erhalten und im Lichte des gesellschaftlichen und demografischen Wandels zur Wahrung der Bildungsgerechtigkeit zu optimieren. Sie umfasst nebst der strukturellen Bereinigung des mehrfach teilrevidierten Gesetzes textes insbesondere die Etablierung von Leistungsaufträgen an die Mittelschulen als strategisches Steuerelement. Zudem wird das Verfahren sowohl zur Errichtung einer neuen Mittelschule bzw. eines Mittelschulstandortes als auch das Verfahren zur Aufhebung einer Mittelschule bzw. eines Mittelschulstandortes geregelt. Diese Anpassungen sollen dazu beitragen, die Rechtssicherheit für die beteiligten Bildungspartner und für die Schülerschaft zu erhöhen und für den Kanton die Grundlage zu schaffen, im Bedarfsfall frühzeitig und in angemessener Weise intervenieren zu können, um die in Art. 89 Abs. 3 KV GR definierten Pflichten zu erfüllen. Im Weiteren soll die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen werden, dass der Kanton einen Pauschalbeitrag an Unterkunft und Verpflegung für Bündner Schülerinnen und Schüler ausrichten kann, welche im Wohnheim einer privaten Mittelschule logieren.

2. Ausgangslage

2.1. Entstehungsgeschichte des Mittelschulgesetzes

Am 29. Mai 1962 verabschiedete der Grosse Rat den Entwurf des Mittelschulgesetzes mit 67 gegen 0 Stimmen zuhanden der Volksabstimmung (Verhandlungen des Grossen Rates vom 21. Mai bis 2. Juni 1962). Am 7. Oktober 1962 wurde das Mittelschulgesetz vom Volk angenommen.

Die Entstehung des Mittelschulgesetzes ist als Resultat der gesellschaftlichen und demografischen Entwicklung der Nachkriegszeit zu sehen, geprägt von rasch ansteigenden Schülerzahlen und einem grossen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften. Allein mit der Führung der seit 1804 bestehenden Kantonsschule war es nicht möglich, dem damals geltenden verfas-

sungsrechtlichen Bildungsauftrag nachzukommen. Vor der Wahl stehend, entweder weitere kantonale Mittelschulen zu errichten oder die in den Talschaften des Kantons etablierten Privatschulen, namentlich die Klosterschule Disentis, die Evangelische Mittelschule Schiers, die Schweizerische Alpine Mittelschule Davos, die Evangelische Mittelschule Samedan, das Lyceum Alpinum Zuoz und das Hochalpine Töchterinstitut Ftan, einzubinden, entschied man sich auch aus Kostengründen für letztere Option. Das Mittelschulgesetz von 1962 verfolgte denn auch drei Hauptziele:

- Regelung der Kantonsschule als Referenzschule in den Grundzügen;
- Finanzielle Erleichterung des Besuchs privater Mittelschulen für Schülerinnen und Schüler, deren Eltern im Kanton niedergelassen sind;
- Unterstützung der privaten Mittelschulen.

Die finanzielle Unterstützung der privaten Mittelschulen wurde an die kantonale Anerkennung der Ausbildungsabschlüsse gekoppelt. Der Kanton konnte bzw. kann Ausbildungsabschlüsse privater Mittelschulen anerkennen, wenn die Schule Gewähr für gute Erziehung und Ausbildung bietet und die Aufnahme- und Promotionsbedingungen sowie die Lehrpläne im Wesentlichen den Bestimmungen für die Bündner Kantonsschule entsprechen. Dies sind Kriterien, die bis heute gelten. Ausgangspunkt für die Festsetzung des Kantonsbeitrages waren die Kosten pro Schülerin bzw. Schüler an der Kantonsschule, welche alle fünf Jahre neu berechnet wurden.

Das Mittelschulgesetz hat auch aufgrund äusserer Einflüsse, wie beispielsweise des am 16. Januar 1995 durch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und am 15. Februar 1995 durch den Schweizerischen Bundesrat beschlossenen neuen Maturitätsanerkennungsreglements (MAR), in den vergangenen 55 Jahren zahlreiche Anpassungen erfahren. Zwischenzeitlich wurde es vom Volk bzw. vom Grossen Rat mehrfach teilrevidiert. In den oben erwähnten Grundzügen blieb es jedoch bis heute unverändert.

2.2. Heutige Struktur der Mittelschullandschaft Graubündens

Gegenwärtig besteht die Mittelschullandschaft im Kanton Graubünden aus der vom Kanton geführten Bündner Kantonsschule am Standort Chur sowie insgesamt acht privaten Mittelschulen, die in den Regionen des Kantons Graubünden verteilt sind (vgl. Abbildung 1). In den Talschaften Italienischbündens gibt es keine Mittelschule. Der Kanton ermöglicht deshalb den Schülerinnen und Schülern dieser Talschaften, eine Mittelschule im Kanton Tessin zu besuchen, und beteiligt sich an den Kosten des Schulgeldes. Im Schuljahr 2015/16 besuchten 16 Jugendliche aus Italienischbünden und im Schuljahr 2016/17 deren neun, eine Mittelschule im Kanton Tessin.

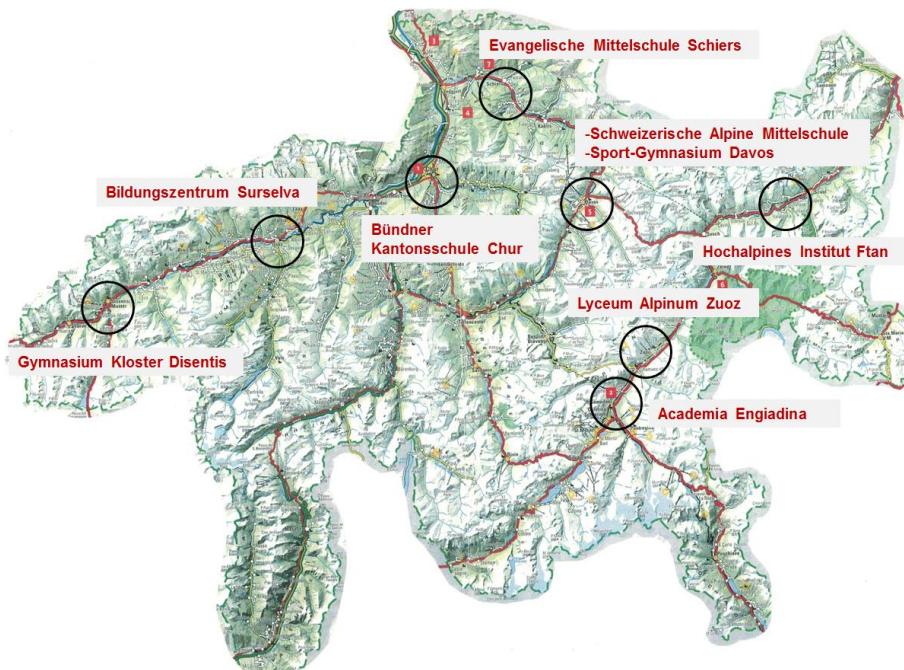


Abbildung 1: Mittelschulstandorte im Kanton Graubünden

Im Schuljahr 2015/16 besuchten rund 1100 Bündner Schülerinnen und Schüler die Bündner Kantonsschule, während insgesamt rund 1250 Bündner und rund 350 ausserkantonale Schülerinnen und Schüler ihre Mittelschulausbildung an einer privaten Mittelschule absolvierten. Gemäss geltender Praxis kann die Bündner Kantonsschule nur von Bündner Schülerinnen und Schülern besucht werden (Gentleman-Agreement).

Die Bündner Kantonsschule ist Teil der kantonalen Verwaltung. Die Rektorin oder der Rektor ist der Leiterin oder dem Leiter des Amtes für Höhere Bildung unterstellt und ist Mitglied der Amtsleitung. Die privaten Mittelschulen sind unabhängig und frei in der Wahl ihrer Rechtsform und Organisationsstruktur.

Die Bündner Kantonsschule umfasst das vier- und sechsjährige Gymnasium, die Fachmittelschule (FMS) mit Fachmaturität (FM) und die Handelsmittelschule (HMS) mit Berufsmaturität (BM). Das Ausbildungsangebot der privaten Mittelschulen ist unterschiedlich. Während einige Schulen sich auf das Gymnasium konzentrieren (Gymnasium Kloster Disentis und Lyceum Alpinum Zuoz), führt die Mehrheit der privaten Mittelschulen zwei Mittelschulabteilungen, meist das Gymnasium in Kombination mit einer Fach- oder Handelsmittelschule. Eine Ausnahme stellt das Bildungszentrum Surselva dar, welches keine gymnasiale Ausbildung anbietet, dafür sowohl eine Fach- als auch eine Handelsmittelschule führt.

Schule	Gym. 6-jährig	Gym. 4-jährig	FMS	FM	HMS mit EFZ	HMS mit EFZ / BM
AES	X	X	X	-	-	-
BKS	X	X	X	X ¹	X	X

¹ Die Inhaberinnen und Inhaber eines Fachmittelschulausweises aller Bündner Mittelschulen können die Fachmaturität im gewählten Berufsfeld erlangen. Die gesamtschweizerisch anerkannten Fachmaturitätsausbildungen sind jedoch auf drei Schulorte verteilt: Bündner Kantonsschule (FM Soziale Arbeit), Bildungszentrum Surselva (FM Gesundheit) und Evangelische Mittelschule Schiers (FM Pädagogik).

BZS	-	-	X	X ¹	X	X
EMS	X	X	X	X ¹	-	-
GKD	X	X	-	-	-	-
HIF	X	X	X	-	-	-
LAZ	X	X	-	-	-	-
SAMD	X	X	-	-	X	X
SSGD	-	X	-	-	X	-

Abbildung 2: Ausbildungsangebote der Bündner Mittelschulen

Legende: AES = Academia Engiadina Samedan, BKS = Bündner Kantonsschule (Chur), BZS = Bildungszentrum Surselva (Ilanz), EMS = Evangelische Mittelschule Schiers, GKD = Gymnasium Kloster Disentis, HIF = Hochalpines Institut Ftan, LAZ = Lyceum Alpinum Zuoz, SAMD = Schweizerische Alpine Mittelschule Davos, SSGD = Stiftung Sport Gymnasium Davos

Die Wahlmöglichkeiten betreffend die Kantonssprachen als Unterrichtssprache sind an den Mittelschulen unterschiedlich. Die Bündner Kantonsschule bietet als einzige Mittelschule im Kanton zweisprachige Maturitätslehrgänge in den Kantonssprachen (Kombination Deutsch/Italienisch und Deutsch/Rätoromanisch [alle Idiome und Rumantsch Grischun]) nach den Vorgaben der Schweizerischen Maturitätskommission (SMK) an. Die Kantonssprachen werden auch im Erstsprachenangebot der Fach- und Handelsmittelschule der Bündner Kantonschule berücksichtigt. Mehrere private Mittelschulen fördern den Unterricht in den Kantonssprachen, indem sie diese als Erstsprachen im Angebot führen (als vollwertige eigenständige Erstsprache oder in Kombination mit Deutsch gemäss Art. 13 der Verordnung des Bundesrates/des Reglements der EDK über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen [MAR] vom 16. Januar/15. Februar 1995) und in einzelnen Fächern Immersionsunterricht in der entsprechenden Sprache anbieten. Der Kanton unterstützt die Bestrebungen der privaten Mittelschulen zur Förderung des Unterrichts in den Kantonssprachen mit besonderen Beiträgen.

Die Kosten für die Führung und den Betrieb der Bündner Kantonsschule werden durch den Kanton getragen. Der Kanton erbringt zudem Beitragsleistungen an die privaten Mittelschulen für die Ausbildung von Schülerinnen und Schülern, von denen mindestens ein Elternteil im Kanton Graubünden Wohnsitz hat (Bündner Schülerinnen und Schüler). Die im Bereich der Finanzierung der privaten Mittelschulen geltenden Rahmenbedingungen erfuhren erst kürzlich im Zuge der jüngsten Teilrevision des Mittelschulgesetzes vom Oktober 2014 eine Anpassung.

2.3. Regierungsprogramm 2017–2020, Entwicklungsschwerpunkt 5/25

Grundlage für die vorliegende Totalrevision des Mittelschulgesetzes bildet das Regierungsprogramm 2017–2020, welches im Handlungsfeld 7 die folgenden Vorgaben enthält: "Den demografischen Wandel im Bildungsbereich aktiv angehen. Die Bedeutung der Mehrsprachigkeit und kulturellen Vielfalt stärken und nutzen. Dem Fachkräftemangel aktiv entgegentreten." (Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 12/2015–2016, Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2017–2020, S. 840). Das Regierungsprogramm sieht unter dem Entwicklungsschwerpunkt 5/25 die Totalrevision des Mittelschulgesetzes vor mit der strategischen Absicht, vor dem Hintergrund des demografischen Wandels den Bündner Jugendlichen weiterhin eine dezentrale Ausbildung an einer Mittelschule zu ermöglichen, welche sie optimal auf ein Hochschulstudium vorbereitet.

2.4. Handlungsbedarf: Strukturelle Bereinigung und Sicherstellung des Auftrags von Art. 89 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Graubünden

Die zahlreichen Teilrevisionen der vergangenen Jahre haben nicht nur die Lesbarkeit und Übersichtlichkeit des Gesetzes verschlechtert. Sie haben auch dazu geführt, dass die Struktur des Gesetzes die aktuelle Mittelschulsituation nicht mehr adäquat abbildet. Das totalrevidierte Gesetz soll eine einheitliche Sprache und Systematik aufweisen mit dem Ziel, das Auffinden und Erkennen des Regelungsinhalts zu erleichtern und den Sinn der Bestimmungen klar verständlich zu machen. Überdies soll die Struktur des neuen Gesetzes die realen Verhältnisse der heutigen Mittelschullandschaft aufnehmen und berücksichtigen.

Art. 89 Abs. 3 KV GR verpflichtet den Kanton unter anderem dazu, für den Mittelschulunterricht zu sorgen und dabei auf ein dezentrales Mittelschulangebot zu achten. Das Mittelschulgesetz ist gesetzliche Grundlage zur Erfüllung dieses Auftrags. Zur Klärung, welche rechtlichen Konsequenzen sich aus Art. 89 Abs. 3 KV GR ergeben, wurde Prof. Dr. iur. Christine Kaufmann, Ordinaria für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität Zürich, am 23. Dezember 2016 mit der Erarbeitung eines Rechtsgutachtens beauftragt. In ihrem Rechtsgutachten weist Prof. Dr. iur. Kaufmann darauf hin, dass insbesondere die Rechtsgrundlagen für die Umsetzung der Gleichwertigkeit der Amtssprachen, für die Klärung der Beziehung zwischen dem Kanton und den privaten Mittelschulen sowie für das Vorgehen bei allfälligen Schliessungen oder finanziellen Sanierungsmassnahmen einer Mittelschule zu überprüfen sind (vgl. KAUFMANN 2017, S. 32 f.).

Um den Ausbildungsauftrag gemäss Art. 89 Abs. 3 KV GR unter den aktuellen gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen effektiv erfüllen zu können, benötigt der Kanton Steuerungsmöglichkeiten. Für die Mittelschulen fehlt dafür eine gesetzliche Grundlage, weshalb es sich aufdrängt, die Beziehung zwischen dem Kanton als Auftraggeber und den Mittelschulen als Leistungserbringerinnen zu klären. Eine zeitgemässe Auftragerteilung mittels Leistungsauftrag ermöglicht dem Kanton die Steuerung der Mittelschulen, indem beispielsweise die Verantwortung der Führungsorgane, Massnahmen zur Qualitätssicherung und Auflagen zur Bildung von Betriebsreserven für die Sicherstellung des regulären Schulbetriebes schulspezifisch geregelt werden können.

Wie sich in jüngster Vergangenheit anlässlich der drohenden Schliessung einer privaten Mittelschule aufgrund rückläufiger Schülerzahlen gezeigt hat, fehlen im heutigen Mittelschulgesetz überdies Instrumente, welche es dem Kanton ermöglichen, Missstände frühzeitig zu erkennen und im Bedarfsfall einzuschreiten. Der Kanton hat nicht nur gegenüber den Mittelschulen eine Aufsichtspflicht. Er ist auch in der Pflicht, den Mittelschülerinnen und Mittelschülern einen Abschluss ihrer Ausbildung unter regulären Bedingungen zu ermöglichen. Im Weiteren muss der Kanton über eine Interventionsmöglichkeit verfügen, falls eine private Mittelschule ihren Betrieb nicht mehr weiterführen kann oder will.

3. Konzept für die dezentrale Führung der Mittelschulen unter Beachtung des Schülerrückgangs

Das Regierungsprogramm 2017–2020 führt unter jedem Entwicklungsschwerpunkt Massnahmen zur Umsetzung der strategischen Absichten der Regierung auf. Zum Entwicklungsschwerpunkt 5/25 ist nebst der Totalrevision des Mittelschulgesetzes die Erarbeitung eines Konzepts für die dezentrale Führung von Mittelschulen unter Beachtung des Schülerrück-

ganges vorgesehen. Nachdem der politische Wille zum Erhalt der aktuellen dezentralen Mittelschullandschaft, bestehend aus der Bündner Kantonsschule und den privaten Mittelschulen, immer wieder bekräftigt wurde, muss ein Konzept für die dezentrale Führung von Mittelschulen in Beachtung des Schülerrückganges und unter Berücksichtigung des politischen Willens darauf abzielen, die gegebenen Strukturen und Prozesse derart zu optimieren, dass die Umsetzung des Bildungsauftrags gemäss Art. 89 Abs. 3 KV GR umfassend und langfristig garantiert werden kann.

Die Erkenntnisse aus dem Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Kaufmann vom Mai 2017 zu den Anforderungen an ein dezentrales Mittelschulangebot gemäss Art. 89 Abs. 3 KV GR (vgl. auch Kapitel 2.4.) bilden in diesem Sinne die konzeptionellen Leitplanken, die mit der Totalrevision des Mittelschulgesetzes umgesetzt werden sollen. Nachstehend wird aufgezeigt, welche Aspekte gestützt auf das Rechtsgutachten vom Mai 2017 bei der Konzipierung der Totalrevision des Mittelschulgesetzes in Berücksichtigung von Art. 89 Abs. 3 KV GR besonders zu beachten sind.

3.1. Räumlich und institutionell dezentrales Mittelschulangebot unter Berücksichtigung der Sprachenfreiheit

Das Rechtsgutachten kommt in Anwendung des von Lehre und Rechtsprechung bei der Auslegung von Verfassungsnormen anzuwendenden Methodenpluralismus (grammatikalische, historische und teleologische Auslegung) zum Schluss, dass dem Begriff "dezentrales Mittelschulangebot" gleichzeitig eine räumliche, eine institutionelle und eine sprachliche Dimension zukommt: "Das Mittelschulangebot ist sowohl räumlich als auch institutionell dezentral auszurichten, wenn ein wirtschaftlicher Mitteleinsatz oder eine wirksame Aufgabenerfüllung dies zulassen ('ermöglichen'). Konkret beinhaltet ein dezentrales Mittelschulangebot, Mittelschulen in den Regionen gemäss Art. 68 KV GR, die von privaten und öffentlichen Trägern geführt werden." (KAUFMANN 2017, S. 23). Die Sprachenfreiheit gemäss Art. 18 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) und Art. 3 des Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften vom 5. Oktober 2007 (Sprachengesetz, SpG; SR 441.1) lässt sich nach Prof. Dr. iur. Kaufmann im Kontext des verfassungsrechtlichen Gebots der dezentralen Aufgabenerfüllung (Art. 77 KV GR) so auslegen, "*dass der Kanton unter den Voraussetzungen von Art. 77 KV GR, d.h. im Rahmen eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes und einer wirksamen Aufgabenerfüllung, in jeder Sprachregion für ein Mittelschulangebot in der Regionalsprache besorgt sein soll.*" (KAUFMANN 2017, S. 25). Als mögliche Gründe für eine Abweichung davon nennt Prof. Dr. iur. Kaufmann unter Beachtung von Art. 77 KV GR beispielsweise eine zu geringe Nachfrage nach entsprechenden Ausbildungsan geboten oder ein Mangel an qualifizierten Fachlehrpersonen (KAUFMANN 2017, S. 25).

Das aktuelle Angebot der Mittelschulen im Kanton Graubünden entspricht unter Beachtung der Vorbehalte gemäss Art. 77 KV GR diesen Anforderungen weitestgehend (vgl. dazu auch Kapitel 2.2.). Die Bündner Kantonsschule bietet eidgenössisch anerkannte zweisprachige Maturitäten in den Kantonssprachen Rätoromanisch und Italienisch an. Weil es für die privaten Mittelschulen aufgrund der hohen Anforderungen der SMK in Kombination mit einem Mangel an qualifizierten Lehrpersonen und geringen Schülerzahlen nicht machbar ist, eidgenössisch anerkannte zweisprachige Maturitäten in den Kantonssprachen anzubieten, wurde im Rahmen der jüngsten Teilrevision des Mittelschulgesetzes die Sprachpauschale zur Förderung des Unterrichts in den Kantonssprachen Rätoromanisch und Italienisch eingeführt. Die Ausrichtung der Sprachpauschale ist an die Bedingung geknüpft, dass jährlich mindes-

tens vier Jahreslektionen Erstsprachenunterricht in Rätoromanisch oder Italienisch sowie zwei Jahreslektionen Sachunterricht in derselben Sprache durchgeführt werden. Diese Pauschale ist nicht von der Schülerzahl abhängig, wird jedoch nur gewährt, wenn die Kurse zu stande kommen. Eine weiterführende finanzielle Abgeltung von Angeboten zu Gunsten der Ausbildung in den Kantonssprachen, wie sie Prof. Dr. iur. Kaufmann zur Überprüfung anregt (KAUFMANN 2017, u.a. S. 29), ist nicht vorgesehen. Im Schuljahr 2016/17 verfügten insgesamt vier Schulen über ein entsprechendes Ausbildungsangebot (vgl. Abbildung 3).

Schule	Sprachpauschale Rätoromanisch	Sprachpauschale Italienisch
AES	X	X
BZS	X	-
HIF	X	-
LAZ	-	X

Abbildung 3: Ausbildungsangebote der privaten Mittelschulen zur Förderung der Kantonssprachen

Die Standorte der Mittelschulen sind aufgrund historischer Gegebenheiten entstanden, weshalb die regionale Verteilung der Mittelschulen unterschiedlich ist. Dem Umstand, dass in den italienischsprachigen Talschaften Graubündens keine Mittelschule besteht, wird insofern Rechnung getragen, als dass der Kanton den Schülerinnen und Schülern dieser Talschaften den Besuch einer Mittelschule im Kanton Tessin ermöglicht.

Aktuell besteht kein dringlicher Bedarf oder eine Forderung, das derzeitige Mittelschulangebot anzupassen. Allerdings müssen die Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden, dass die Anforderungen an ein dezentrales Mittelschulangebot auch dann sichergestellt werden können, wenn sich im Angebot aufgrund äusserer Einflüsse Veränderungen ergeben. Wenn aus regional-, sprach- oder wirtschaftspolitischen Gründen ein Bedarf nach einem neuen oder zusätzlichen Mittelschulangebot besteht, soll der Kanton neu die Möglichkeit erhalten, entweder eine privat organisierte Mittelschule zur Aufgabenerfüllung beizuziehen oder selbst eine Mittelschule zu errichten. Dasselbe gilt auch im umgekehrten Fall, wenn es notwendig wird, das Mittelschulangebot einzuschränken.

3.2. Klärung der Beziehung zwischen Kanton und privaten Mittelschulen

Weil sie als Trägerinnen eines dezentralen Mittelschulangebots auch staatliche Aufgaben wahrnehmen, können sich die privaten Mittelschulen gemäss Prof. Dr. iur. Kaufmann nur beschränkt auf die Wirtschaftsfreiheit berufen (KAUFMANN 2017, S. 26). Mit Ausnahme von Bestimmungen zur Anerkennung der Ausbildungsabschlüsse fehlen jedoch bislang die gesetzlichen Grundlagen, welche die Beziehung zwischen dem Kanton und den privaten Mittelschulen, insbesondere deren Rechte und Pflichten bei der Sicherstellung des dezentralen Mittelschulangebots, regeln. Es ist Teil der Erfüllungsverantwortung des Kantons gemäss Art. 89 Abs. 3 KV GR, die Rahmenbedingungen, die für die Übernahme öffentlicher Aufgaben durch private Mittelschulen gelten, frühzeitig und transparent zu klären (KAUFMANN 2017, S. 27).

Zu diesem Zweck soll die gesetzliche Grundlage für die Etablierung von Leistungsaufträgen mit den privaten Mittelschulen geschaffen werden mit dem Ziel, für alle Beteiligten Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit herbeizuführen bzw. zu erhöhen. Der Leistungsauftrag soll dem Kanton eine Steuerungsmöglichkeit bieten und insbesondere die Anerkennung der

Ausbildungsabschlüsse festlegen, die Beitragsleistungen, Budgetierung sowie Rechnungslegung vorgeben und die Überprüfung der Zielerreichung bestimmen. Genauso wie die Voraussetzungen für die Erteilung von Leistungsaufträgen transparent geregelt sein müssen, ist zu bestimmen, ob und in welchen Fällen der Kanton einen Leistungsauftrag entziehen oder abändern kann. Nebst dem regional-, sprach- und wirtschaftspolitischen Bedarf sowie den ökonomischen Faktoren müssen mit Blick auf eine optimale Vorbereitung der Bündner Jugendlichen auf ein Hochschulstudium auch qualitative Aspekte ein starkes Gewicht erhalten. Mit dem Ziel, eine transparente und effektive Steuerung auch für die Bündner Kantonsschule und allfällige weitere Mittelschulen mit kantonaler Trägerschaft sicherzustellen, soll gleichzeitig die Grundlage für Leistungsaufträge mit diesen Schulen geschaffen werden.

3.3. Vorgehen bei Schliessungen und finanziellen Sanierungsmassnahmen

Aufgrund der demografischen Entwicklung sind die Schülerzahlen der Mittelschulen im Kanton Graubünden seit einigen Jahren deutlich rückläufig und es ist aufgrund der Geburtenzahlen damit zu rechnen, dass sich dieser Rückgang noch bis ins Schuljahr 2023/24 fortsetzen wird. Im Vergleich mit dem Schuljahr 2003/04 absolvierten im Schuljahr 2015/16 rund 500 Bündner Schülerinnen und Schüler weniger eine Mittelschulausbildung im Kanton Graubünden. Bis im Schuljahr 2023/24 werden im Vergleich mit dem Schuljahr 2015/16 zusätzlich rund 400 Bündner Mittelschülerinnen und -schüler fehlen. Gegenüber dem Schuljahr 2003/04 wird der Schülerbestand somit bis zum Schuljahr 2023/24 um insgesamt ca. 900 Bündner Mittelschülerinnen und -schüler oder rund 32 Prozent abnehmen (vgl. Abbildung 4).

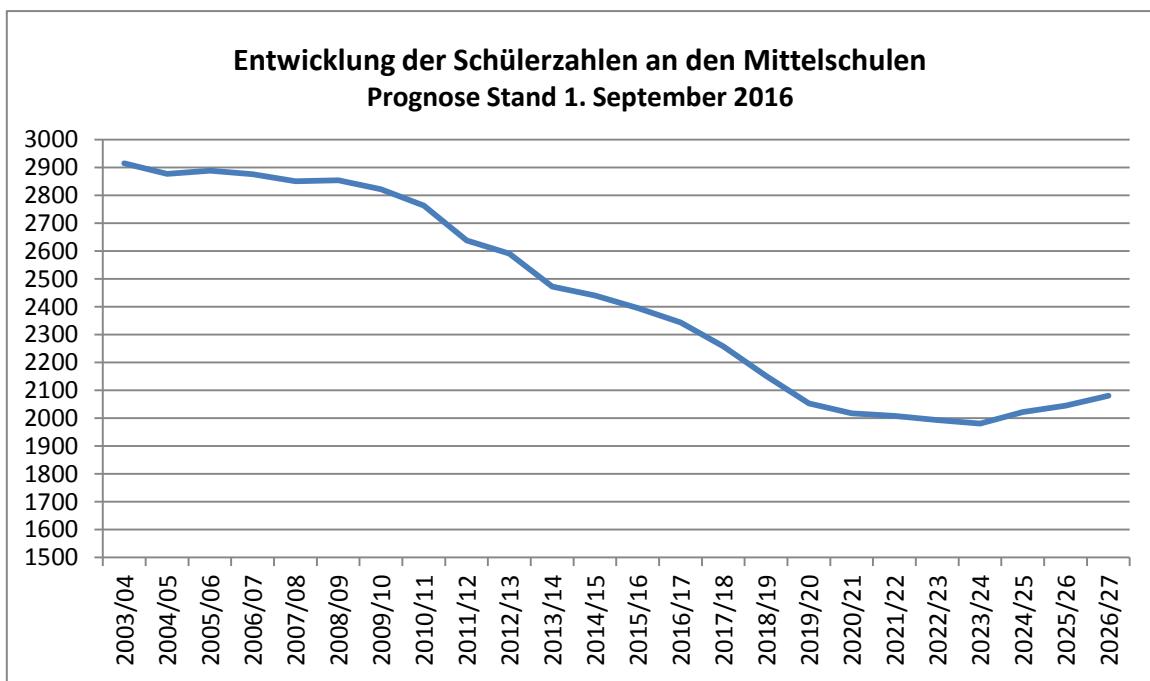


Abbildung 4: Beobachtete und anhand der Geburtenzahlen prognostizierte Entwicklung der Schülerzahlen (Bündner Schülerinnen und Schüler) an den Bündner Mittelschulen

In Abhängigkeit davon, wie sich der prognostizierte Schwund von Bündner Mittelschülerinnen und -schülern auf die Regionen verteilt, stellt dies für einzelne private Mittelschulen ein existenzbedrohendes Risiko dar. Dass dieses Risiko real ist, hat sich im Sommer 2015 gezeigt, als eine private Mittelschule aufgrund des geringen Schülerbestandes nur dank des ausserordentlichen Engagements Dritter die zwischenzeitlich bereits kommunizierte Schlies-

sung abwenden konnte. Zwar hat der Grosse Rat anlässlich der Teilrevision des Mittelschulgesetzes im Oktober 2014 zugunsten der privaten Mittelschulen eine Erhöhung der Kantonsbeiträge beschlossen. Inwieweit sich durch die beschlossenen Massnahmen jedoch solch existenzbedrohende Situationen vermeiden lassen, lässt sich nicht mit Bestimmtheit sagen, da verschiedene Faktoren einen Einfluss auf die Schülerzahlen haben (z.B. regionale Ausprägung der demografischen Entwicklung, Berufswahl/Schulwahl der Jugendlichen, Verhältnis Bündner/ausserkantonale Schülerinnen und Schüler, ergänzende Angebote der Mittelschulen etc.).

Es gehört laut Prof. Dr. iur. Kaufmann zur verfassungsrechtlichen Verantwortung des Kantons, die Rahmenbedingungen mit den privaten Mittelschulen so zu gestalten, dass eine Schliessung wenn immer möglich verhindert, und wenn sie unvermeidlich ist, geordnet vollzogen werden kann (KAUFMANN 2017, S. 27). Jedoch lässt sich aus Art. 89 Abs. 3 KV GR keine generelle finanzielle Unterstützungspflicht des Kantons für private Mittelschulen ableiten (KAUFMANN 2017, S. 29). Gemäss Prof. Dr. iur. Kaufmann ist der Kanton aufgrund von Art. 89 Abs. 3 KV GR allerdings dazu verpflichtet, Vorkehrungen zu treffen, um im Falle von Schwierigkeiten einer privaten Mittelschule den betroffenen Schülerinnen und Schülern weiterhin den Zugang und Abschluss ihrer Ausbildung zu ermöglichen (KAUFMANN 2017, S. 28). Zur ordentlichen Verfahrensabwicklung mit dem primären Ziel, für Bündner Schülerinnen und Schüler die weitere Ausbildung zu garantieren, sollen in diesem Zusammenhang das Vorgehen, die Zuständigkeiten sowie die Voraussetzungen, unter denen der Kanton im Falle einer massiven Überschuldung und drohenden Geschäftsaufgabe einer privaten Mittelschule intervenieren kann, geklärt werden.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Mit der Totalrevision des Mittelschulgesetzes werden, ausgehend von den Bestimmungen des bisherigen Gesetzes, die bestehenden Mittelschulstrukturen neu abgebildet und die wesentlichen konzeptionellen Leitplanken aus dem Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Kaufmann vom Mai 2017 für eine nachhaltige Erfüllung des sich aus Art. 89 Abs. 3 KV GR ergebenden Bildungsauftrags aufgenommen. Nachfolgend werden die einzelnen Bestimmungen der vorgesehenen Totalrevision detailliert erläutert.

4.1. 1. Allgemeine Bestimmungen

Dieser Abschnitt enthält nebst begrifflichen Definitionen grundlegende Bestimmungen, welche für alle Mittelschulen im Kanton Graubünden gelten. Finanzrelevante Angelegenheiten, wie sie im bisherigen Gesetz teils auch in den allgemeinen Bestimmungen zu finden sind, sollen wenn möglich und sinnvoll in einem separaten Abschnitt (Abschnitt 4. Finanzierung) zusammengefasst werden. Als zentrales Element ist für alle Mittelschulen neu ein kantonaler Leistungsauftrag vorgesehen. Dies betrifft sowohl Mittelschulen mit kantonaler als auch solche ohne kantonale Trägerschaft.

Art. 1 Gegenstand

Beitragsleistungen werden für den Unterricht an Mittelschulen in den in Art. 2 Abs. 1 aufgeführten drei Abteilungen ausgerichtet.

Art. 2 Begriffe

Vorliegend wird darauf verzichtet, die möglichen Berufsfelder der Fachmittelschule, wie sie in Art. 7^{bis} des bisherigen Gesetzes geregelt sind, aufzuführen. Dadurch bedarf es nicht einer Gesetzesänderung, falls ein neues Berufsfeld eingeführt wird.

Zur Sicherstellung des Verfassungsauftrags aus Art. 89 Abs. 3 KV GR kann es allfällig unabdingbar werden, dass der Kanton neue kantonale Schulen errichten kann, wenn dies aus regional-, sprach- oder wirtschaftspolitischen Gründen zur wirksamen Aufgabenerfüllung mit wirtschaftlichen Mitteln gemäss Art. 77 KV GR notwendig erscheint. Deshalb wird anstelle der bisherigen systematischen Unterscheidung zwischen der Bündner Kantonsschule und den privaten Mittelschulen zwischen Mittelschulen mit kantonaler Trägerschaft und solchen ohne kantonale Trägerschaft unterschieden (Abs. 2). Die Begriffe *Bündner Schülerinnen* bzw. *Bündner Schüler* werden in den dem Mittelschulbereich zugehörigen Regierungsverordnungen verwendet, weshalb es angezeigt erscheint, diese auf Gesetzesstufe zu definieren. Die Definition in Abs. 4 deckt sich sinngemäss mit den Voraussetzungen für die Gewährung kantonaler Beiträge, wie sie in Art. 16 Abs. 1 des bisherigen Gesetzes geregelt ist.

Art. 3 Dezentrales Mittelschulangebot

Die Umschreibung des dezentralen Mittelschulangebotes folgt der im Regierungsprogramm 2017–2020, Handlungsfeld 7, formulierten strategischen Absicht ("*Den Bündner Jugendlichen weiterhin eine dezentrale Ausbildung an einer Mittelschule ermöglichen, welche sie optimal auf ein Hochschulstudium vorbereitet.*") und greift den Bildungsauftrag aus Art. 89 Abs. 3 KV GR explizit als Grundlage des kantonalen Handelns im Mittelschulbereich auf. In Art. 3 wird festgelegt, welche Mittel zur Verfügung stehen, um den Bildungsauftrag zu erfüllen, wobei den drei Dimensionen der Dezentralität (räumlich, institutionell und sprachlich) zentrale Bedeutung zukommen soll (vgl. hierzu Kapitel 3.1.). Im Vergleich mit dem bisherigen Gesetz wird die Verpflichtung zur Sicherstellung eines chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugangs zu einer Mittelschulausbildung für die Angehörigen aller drei Kantonssprachen besonders erwähnt. Diese Verpflichtung lässt sich aus Art. 8 und 18 BV ableiten (KAUFMANN 2017, S. 18).

Aus der Bestimmung von Art. 18 Abs. 1 des bisherigen Gesetzes ("*Sollte der Kanton kantonale Mittelschulen in Talschaften, in denen private Mittelschulen bestehen, neu errichten, so kann der Grosse Rat in diesen Talschaften die Beiträge an private Mittelschulen herabsetzen oder aufheben.*") lässt sich indirekt die Befugnis des Kantons zur Errichtung neuer kantonaler Mittelschulen ableiten. Zuständigkeiten und Kriterien für den Entscheid über die Errichtung neuer kantonaler Schulen sind bisher nicht geregelt. In Abs. 2 soll daher neu die Zuständigkeit geregelt werden.

Art. 4 Auftrag der Mittelschulen

Der *Auftrag der Mittelschulen* fasst den im bisherigen Gesetz geregelten Auftrag der Bündner Kantonsschule sowie die darin für die einzelnen Mittelschulabteilungen formulierten Ziele zusammen. Die Mittelschulen müssen ihre Schülerinnen und Schüler auf eine Hochschulausbildung (betrifft Abschlüsse mit Maturität, Berufsmaturität oder Fachmaturität) oder andere höhere Ausbildungen (betrifft insbesondere Abschlüsse mit Fachmittelschulausweis) vorbereiten, indem sie ihnen eine breite und vertiefte Allgemeinbildung vermitteln. Zudem müssen sie die Schülerinnen und Schüler zu der persönlichen und fachlichen Reife führen, die

sie zur Wahrnehmung verantwortungsvoller Aufgaben in der Gesellschaft und der Arbeitswelt befähigt.

Art. 5 Schuljahr, Ferien, Lektionendauer

Aufgrund ihrer Relevanz im Zusammenhang mit den kantonalen Beitragsleistungen sollen die Rahmenbedingungen betreffend Umfang des Schuljahres, Ferientermine und Dauer der Unterrichtslektionen neu im Gesetz geregelt werden. Dabei wird die Dauer des Schuljahres von 38 auf 39 Schulwochen verlängert und damit eine Angleichung an die Gesetzgebung für die Volksschule erreicht (vgl. Art. 24 Abs. 1 des Gesetzes für die Volksschulen des Kantons Graubünden vom 21. März 2012 [Schulgesetz; BR 421.000]).

Art. 6 Aufsicht und Koordination

Die Zuständigkeiten für die Aufsicht sowie die Vorgaben betreffend die Koordination unter den Mittelschulen (bisher in Art. 2 geregelt) werden der bereits geltenden Praxis angepasst (Abs. 1 und 2).

Im Rahmen der Teilrevision des Schulgesetzes hat der Grosse Rat am 21. Oktober 2004 beschlossen, die Erziehungskommission neu auszurichten und in die "*Aufsichtskommission im Mittelschulwesen*" umzuwandeln (GRP 3|2004/2005, S. 665). Zur Regelung der Nachfolge der materiell nicht mehr bestehenden Erziehungskommission und um der Kommission die Legitimation zu verleihen, ihre Aufsichtstätigkeit möglichst rasch aufzunehmen, hat die Regierung die Verordnung über die Aufsichtskommission im Mittelschulwesen vom 1. März 2005 (BR 425.040) erlassen.

Die Koordinationsfunktion nimmt das Amt über die Konferenz der Leitenden der Bündner Mittelschulen wahr. Der Konferenz der Leitenden der Bündner Mittelschulen gehören die Leitenden der Bündner Mittelschulen und der Schweizer Schule Mailand (Patronatskanton Graubünden) sowie die Leiterin bzw. der Leiter des Amtes für Höhere Bildung an. Sie wird von der Amtsleiterin bzw. dem Amtsleiter präsidiert und tagt in der Regel zweimal jährlich.

Art. 7 Qualitätssicherung

Im bisherigen Gesetz sind Bestimmungen zur Ausbildungsqualität und zur Regelung des Aufnahmeverfahrens explizit für die Bündner Kantonsschule geregelt (vgl. Art. 6 Abs. 3). Über die Vorgaben von Art. 14 Abs. 1 des bisherigen Gesetzes (Anerkennung von Ausweisen von privaten Mittelschulen) kommen diese Bestimmungen jedoch auch für die privaten Mittelschulen zur Anwendung. Durch die Neuformulierung wird unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass die Bestimmungen zur Qualitätssicherung für alle Mittelschulen gelten (Abs. 1) und dazu dienen, sicherzustellen, dass die in Art. 9 definierten inhaltlichen Vorgaben an den Mittelschulen erreicht beziehungsweise eingehalten werden. Massnahmen zum Vergleich der schulischen Leistungen von Schülerinnen und Schülern können gegebenenfalls angeordnet werden, um abzuklären, ob die Mittelschulen die geforderte Ausbildungsqualität erbringen bzw. die Auszubildenden über ausreichende Kenntnisse und Kompetenzen verfügen, um den in Art. 4 aufgeführten Auftrag zu erfüllen.

Die Zuständigkeit zur Regelung des Aufnahmeverfahrens an die Mittelschulen wird der Regierung übertragen. Sie hat dabei den chancengleichen und diskriminierungsfreien Zugang zu einer Mittelschulausbildung sicherzustellen. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit den Kantonssprachen. Das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 BV ist auch im Hinblick auf die Ausgestaltung der Aufnahmebestimmungen von Bündner Schülerinnen und Schülern

und solchen, deren Eltern ausserhalb des Kantons Wohnsitz haben, zu berücksichtigen. Das im Rahmen der letzten Teilrevision des Mittelschulgesetzes im Oktober 2014 festgelegte Aufnahmeverfahren wurde jüngst revidiert mit dem primären Ziel, unter Wahrung einer möglichst rechtsgleichen Behandlung aller Schülerinnen und Schüler allfällige Wettbewerbsnachteile für die privaten Mittelschulen gegenüber privaten Mittelschulen in anderen Kantonen bei der Aufnahme von ausserkantonalen Schülerinnen und Schülern zu beseitigen.

Im bisherigen Gesetz ist explizit nur für die privaten Mittelschulen geregelt, dass für die Abschlussprüfungen Expertinnen und Experten eingesetzt werden (Art. 14 Abs. 2). In der Praxis werden, gestützt auf Art. 19 der Verordnung über das Gymnasium vom 6. Juli 1999 (GymV; BR 425.050), auch an der Bündner Kantonsschule Expertinnen und Experten für die Abschlussprüfungen beigezogen. Im Rahmen der vorliegenden Revision wird geregelt, dass an sämtlichen Mittelschulen für die dezentral durchgeföhrten Abschlussprüfungen Expertinnen und Experten eingesetzt werden. Für die Ernennung derselben soll aus praktischen Gründen neu das Amt – anstelle des Departementes – zuständig sein (Abs. 3).

Art. 8 Leistungsauftrag 1. Grundsatz

Zur Klärung der Beziehung zwischen dem Kanton und den Mittelschulen ohne kantonale Trägerschaft sowie zur Steuerung der Schulen mit kantonaler Trägerschaft wird neu auch im Mittelschulbereich das Instrument des *Leistungsauftrags* eingeföhrt (vgl. dazu auch Kapitel 3.2.). Für Leistungsaufträge an Mittelschulen ohne kantonale Trägerschaft soll wie bei vergleichbaren Leistungsaufträgen im Tertiärbereich die Regierung zuständig sein. Da die Bündner Kantonsschule Teil des Amtes für Höhere Bildung ist und in der Praxis bereits bisher dienststellenintern vergleichbare Vereinbarungen getroffen werden, soll die Zuständigkeit für Leistungsaufträge an sämtliche Mittelschulen mit kantonaler Trägerschaft dem Amt übertragen werden.

Die Mittelschulen mit kantonaler Trägerschaft haben die Budgetierungsvorgaben für die kantonale Verwaltung einzuhalten. Die Kosten eines Schülers bzw. einer Schülerin der Bündner Kantonsschule bilden die Grundlage zur Berechnung des Kantonsbeitrages an die privaten Mittelschulen, weshalb für diese Schulen jährliche Leistungsaufträge mit aktualisierten Budgetzahlen erteilt werden müssen.

Art. 9 2. Inhalt

Die Vorgaben zum *Inhalt* eines Leistungsauftrages sollen es dem Kanton insbesondere ermöglichen, die Leistungsanforderungen an die Mittelschulen im Sinne eines öffentlichen Auftrags transparent und flexibel zu formulieren und die dafür erbrachten Gegenleistungen zu regeln. Im Weiteren stellt der Leistungsauftrag ein Instrument dar, um im Rahmen der Sicherstellung des Bildungsauftrags von Art. 89 Abs. 3 KV GR frühzeitig Massnahmen zur Behebung eines Missstandes einleiten zu können.

Art. 10 3. Voraussetzungen

Die Bestimmung führt die *Voraussetzungen* auf, die für die Erteilung eines Leistungsauftrages an eine Mittelschule ohne kantonale Trägerschaft kumulativ erfüllt sein müssen (Abs. 1). Dabei werden auch die in Art. 14 des bisherigen Gesetzes geltenden Voraussetzungen für die Anerkennung von Ausweisen übernommen (ausgewogene regionale Verteilung und gewährleisteter Bestand, Gewähr für gute Erziehung und Ausbildung, Promotionsbedingungen sowie die Lehrpläne entsprechen im Wesentlichen den Bestimmungen für die Bündner Kan-

tonsschule) und mit drei weiteren Voraussetzungen (wirksame und ökonomische Aufgabenerfüllung, keine gewinnorientierte Institution und Geschäftssitz im Kanton) ergänzt. Alle Voraussetzungen dienen der Sicherstellung des Bildungsauftrags gemäss Art. 89 Abs. 3 KV GR. Die Voraussetzung gemäss Abs. 1 lit. f schliesst entgegen der bisherigen Praxis einzelner privater Mittelschulen Dividendenzahlungen an Aktionäre aus.

Art. 11 4. Entzug

Bei einem allfälligen Entzug eines Leistungsauftrages müssen mögliche Nebeneffekte für die regionale Wirtschaft berücksichtigt werden (vgl. dazu KAUFMANN 2017, S. 29).

Art. 12 Besonderer Förderbedarf

Die Bestimmung zum *besonderen Förderbedarf* wird aus dem bisherigen Gesetz übernommen (Art. 3^{quater} bisheriges Gesetz).

Art. 13 Besondere Talente

In Art. 3^{quinquies} des bisherigen Gesetzes bleibt offen, in welchen Bereichen nebst dem Sport eine Talentförderung möglich ist. Die Regierung hat diese Lücke in Art. 16 Abs. 1 der Verordnung über Beitragszahlungen und Gebühren im Mittelschulwesen des Kantons Graubünden vom 30. Juni 2015 (MSBGV; BR 425.080) geschlossen und die zur Verfügung stehenden Förderbereiche eingegrenzt. Neu sollen die möglichen Förderbereiche abschliessend im Gesetz definiert werden.

Art. 14 Schulärztlicher Dienst

Im bisherigen Gesetz ist nicht geregelt, wer die Kosten zu tragen hat, die sich aus den obligatorischen Kontrolluntersuchungen ergeben. Diese Lücke soll in Analogie zum Volksschulbereich (vgl. Art. 8 der Verordnung über den schulärztlichen Dienst vom 14. Dezember 2004 [BR 421.800]) geschlossen werden (Abs. 2).

Art. 15 Zusammenarbeit

Die Bestimmungen betreffend Zusammenarbeit werden aus dem bisherigen Gesetz übernommen (Art. 3^{ter} bisheriges Gesetz), wobei die bisherige Regelung der Verpflichtung zur Übernahme der Kosten, welche sich aus verwaltungsrechtlichen Vorgaben ergeben, ersatzlos gestrichen werden kann, da die Zuständigkeit über die Kostenregelung bereits definiert ist.

Art. 16 Verbot der Unterrichtserteilung

Inhaltlich werden die Vorgaben aus Art. 2^{bis} (Entzug der Unterrichtsberechtigung) des bisherigen Gesetzes übernommen. In Bezug auf die Berechtigung zur Unterrichtserteilung an den Mittelschulen sind übergeordnet die Bestimmungen der EDK und des Bundes relevant. Wer die übergeordneten Bestimmungen erfüllt, ist grundsätzlich zur Unterrichtserteilung an einer Mittelschule berechtigt. Der Kanton erteilt keine zusätzlichen Unterrichtsberechtigungen. Einzige Ausnahme besteht darin, dass das Departement in begründeten Einzelfällen für Lehrpersonen, welche die übergeordneten Bestimmungen nicht erfüllen, Ausnahmebewilligungen für den Unterricht an einer Abteilung einer Bündner Mittelschule erteilen kann. Das Departement muss aber weiterhin auch die Möglichkeit haben, bei gravierenden Verfehlungen formell qualifizierte Lehrpersonen dauerhaft oder vorübergehend von der pädagogischen

Arbeit auszuschliessen (Abs. 1) und den zuständigen Stellen Meldung zu erstatten (Abs. 2). Deshalb wird die bisherige Bestimmung von Art. 2^{bis} redaktionell so angepasst, dass sie der geltenden Praxis entspricht.

4.2. 2. Mittelschulen mit kantonaler Trägerschaft

Art. 17 Ausbildungsangebot

Das Ausbildungsangebot der Bündner Kantonsschule bleibt dasselbe, wie im bisherigen Gesetz in Art. 5 Abs. 1 festgelegt. Es wird jedoch ergänzend präzisiert, dass die Ausbildung an der Handelsmittelschule den Abschluss mit der Berufsmaturität anstrebt (Abs. 1 lit. b) und an der Fachmittelschule der Abschluss mit der Fachmaturität möglich ist (Abs. 1 lit. c).

Gemäss geltender langjähriger Praxis kann die Bündner Kantonsschule nur von Bündner Schülerinnen und Schülern besucht werden. Davon ausgenommen ist der temporäre Besuch von Auszubildenden aus anerkannten Schüleraustauschprogrammen. Es handelt sich dabei um ein Gentleman-Agreement zwischen dem Kanton und den privaten Mittelschulen. Ohne Not besteht keine Veranlassung, davon abzuweichen. Sollten nebst der Bündner Kantonsschule weitere Mittelschulen mit kantonaler Trägerschaft errichtet werden, müsste neu beurteilt werden, ob die heutige Praxis der Bündner Kantonsschule auch auf diese Schulen ausgedehnt wird.

Art. 18 Lehrpläne und Organisation

Bislang schreibt das Gesetz in Art. 14 Abs. 1 vor, dass die Lehrpläne der privaten Mittelschulen der Genehmigung der Regierung bedürfen. Für die Bündner Kantonsschule fehlt eine entsprechende Regelung auf Gesetzesstufe. Dieser Umstand soll behoben werden, indem für die Genehmigung der Lehrpläne der Bündner Kantonsschule und allfälliger weiterer Mittelschulen mit kantonaler Trägerschaft die Regierung für zuständig erklärt wird.

Die Organisationsstruktur der Bündner Kantonsschule ist in der Verordnung über die Organisation der Bündner Kantonsschule vom 15. März 1971 (BR 425.100) geregelt. Damit die Regierung auch für allfällige weitere Mittelschulen mit kantonaler Trägerschaft entsprechende Bestimmungen erlassen kann, muss im totalrevidierten Gesetz neu die entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Art. 19 Konvike

Die bisherige Bestimmung betreffend das *Konvikt* (Art. 11 bisheriges Gesetz) soll im Wesentlichen übernommen werden.

4.3. 3. Private Mittelschulen

Art. 20 Anerkennung

Was im bisherigen Gesetz als Bedingung für die kantonale Anerkennung der Ausbildungsabschlüsse privater Mittelschulen vorgegeben ist (Art. 14 Abs. 1), entspricht im Wesentlichen im totalrevidierten Gesetz den Voraussetzungen für die Erteilung eines Leistungsauftrags an eine Mittelschule (vgl. Art. 10). Private Mittelschulen sind Mittelschulen ohne kantonale Trägerschaft, die über einen Leistungsauftrag verfügen (vgl. Art. 2 Abs. 3). Sie erfüllen damit mindestens die bisherigen Voraussetzungen für eine kantonale Anerkennung, weshalb für die Abschlussausweise privater Mittelschulen die kantonale Anerkennung als gegeben fest-

gesetzt werden kann (Abs. 1). Die Zuständigkeit der Regierung für die Antragstellung zur Anerkennung der Abschlussausweise durch den Bund und/oder die EDK soll beibehalten werden (Art. 14 Abs. 4 bisheriges Gesetz, neu Abs. 1).

Die Lehrpläne und Promotionsbestimmungen privater Mittelschulen, die aufgrund des Leistungsauftrags im Wesentlichen denjenigen der Bündner Kantonsschule entsprechen, sollen wie bisher durch die Regierung genehmigt werden. Da der in der bisherigen Regelung verwendete Begriff "Prüfungsordnungen" in den kantonalen Rechtsgrundlagen nicht verwendet wird, soll dieser durch den Begriff "Promotionsbestimmungen" ersetzt werden. Die Promotionsbestimmungen umschreiben rechtsverbindlich die im Zusammenhang mit der Ermittlung des Promotionsentscheids relevanten Vorgaben der Schule, wobei die allgemeingültigen Grundsätze im übergeordneten Recht oder in den kantonalen Verordnungen betreffend die jeweiligen Mittelschulabteilungen geregelt sind.

Art. 21 Pauschalbeitrag an Unterkunft und Verpflegung

Mit Art. 21 wird die gesetzliche Grundlage für eine allfällige Ausrichtung eines Pauschalbeitrages an Bündner Schülerinnen und Schüler respektive deren Erziehungsberechtigte für Unterkunft und Verpflegung in einem Wohnheim einer privaten Mittelschule geschaffen.

Die Höhe eines allfälligen Pauschalbeitrages soll aufgrund eines Preisvergleiches zwischen den Kosten, welche für Unterkunft und Verpflegung in Konvikten (Art. 19) anfallen, und denjenigen Kosten, welche bei einer möglichen Privatunterkunft in Chur anfallen, ermittelt werden. Der Preisvergleich basiert auf einer Hochrechnung für 39 Schulwochen (Art. 5) mit den Kosten für Unterkunft und Verpflegung im Konvikt in Chur. Zu Beginn des Schuljahres 2017/18 kostet ein Doppelzimmer inkl. Verpflegung (DZ) im Konvikt in Chur 7676 Franken und ein Einzelzimmer inkl. Verpflegung (EZ) 8402 Franken für 38 Schulwochen ohne Wochenende und ohne spezielles Freizeitprogramm. Referenzwert bildet der Durchschnittswert aus den Kosten DZ und EZ hochgerechnet auf 39 Schulwochen. Dieser Referenzwert beträgt 8251 Franken.

Mietkosten (EZ Annahme 550 Franken/Monat)	$12 \times 550 \text{ Franken} / 52 \times 39 = 4950 \text{ Franken}$
Essen 500 Franken pro Monat	$12 \times 500 \text{ Franken} / 52 \times 39 = 4500 \text{ Franken}$
Total mögliche Rechnung Kost und Logis pro Jahr	9450 Franken

Wird der Referenzwert von 8251 Franken für Verpflegung und Unterkunft im Konvikt in Chur mit den Kosten für eine Privatunterkunft verglichen, resultiert unter den obigen Annahmen ein durchschnittlicher Kostendeckungsgrad von 87.3 Prozent. Ein Pauschalbeitrag des Kantons an die Erziehungsberechtigten der Bündner Schülerinnen und Schüler könnte somit ca. 1200 Franken betragen. Bei rund 100 bis 150 Bündner Schülerinnen und Schülern, welche in Wohnheimen privater Mittelschulen logieren, würde dies Mehrkosten für den Kanton zwischen 120 000 bis 180 000 Franken nach sich ziehen.

Art. 22 Überschuldung

Die Bestimmungen in Art. 22 greifen die in Kapitel 3.3. dargelegten Pflichten des Kantons im Zusammenhang mit der potenziellen Schliessung einer Mittelschule auf. Die jeweilige strategische Leitung der privaten Mittelschulen soll dazu verpflichtet werden, bei begründeter Besorgnis einer Überschuldung umgehend das Departement zu informieren, damit dieses entsprechende Vorkehrungen treffen kann, um die weitere Ausbildung der betroffenen Bündner Schülerinnen und Schüler sicherzustellen (Abs. 1). Auf eine abschliessende Aufzählung der

möglichen Vorkehrungen, welche das Departement treffen kann, soll verzichtet werden, um eine möglichst grosse Flexibilität bei der Wahl der geeigneten Interventionsmassnahmen zu gewährleisten, wobei stets das Ziel sein soll, eine wirksame Aufgabenerfüllung mit wirtschaftlichem Mitteleinsatz gemäss Art. 77 KV GR zu erreichen. Nach Auffassung der Regierung beschränkt sich die Verpflichtung zur Sicherstellung des Ausbildungsabschlusses im Wesentlichen auf die Bündner Schülerinnen und Schüler.

Abs. 2 soll die Beteiligung des Kantons an den Kosten regeln, die sich aus den getroffenen Massnahmen ergeben. Der Kanton soll sich im Sinne der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kompensatorischen Massnahmen (vgl. BGE 137 I 305, 322, E. 5.5.) während maximal eines Schuljahres an den Kosten für Transport, Unterkunft und Verpflegung für Bündner Schülerinnen und Schüler beteiligen können. Diese Kostenbeteiligung wird befristet, da davon ausgegangen werden darf, dass innert eines Schuljahres eine langfristige Anschlusslösung gefunden werden kann.

4.4. 4. Finanzierung

In diesem Abschnitt werden die finanzrelevanten Bestimmungen des bisherigen Gesetzes systematisch zusammengefasst und teilweise neu strukturiert. Da die meisten der betroffenen Gesetzesartikel im Rahmen der jüngsten Teilrevision des Mittelschulgesetzes im Oktober 2014 eine Änderung erfuhren, wird auf massgebliche inhaltliche Änderungen verzichtet.

Art. 23 Schulgeld für Bündner Schülerinnen und Schüler

Art. 10 (Schulgeld an der Bündner Kantonsschule) und Art. 16 Abs. 2 (Schulgeld an privaten Mittelschulen) des bisherigen Gesetzes sollen aufgrund der thematischen Zusammengehörigkeit in einen gemeinsamen Gesetzesartikel überführt werden. Die Ausführungsbestimmungen über die Höhe des Schulgelds, mögliche Kürzungen und die Voraussetzungen für einen Erlass des Schulgelds finden sich in den Art. 5 bis 7 MSBGV.

Art. 24 Betriebs- und Investitionspauschale

Um eine bessere Übersichtlichkeit zu erreichen, sollen die Vorgaben aus Art. 17 Abs. 1 des bisherigen Gesetzes betreffend *Betriebs- und Investitionspauschale* neu in einen separaten Gesetzesartikel überführt werden. In Abs. 2 wird die Betriebspauschale näher umschrieben. Es wird zudem explizit festgehalten, dass die Regierung die Höhe der Verwaltungskostenpauschale festlegt (vgl. dazu Art. 12 MSBGV, welcher die Höhe der Verwaltungskostenpauschale derzeit auf 1,5 Prozent der bereinigten Nettokosten einer Schülerin bzw. eines Schülers der Bündner Kantonsschule festlegt).

Art. 25 Zusatzpauschale

Die Regelungen aus Art. 17 Abs. 2 und Abs. 3 des bisherigen Mittelschulgesetzes sollen ebenfalls zugunsten der Übersichtlichkeit in einen separaten Gesetzesartikel überführt werden.

Art. 26 Sprachpauschale

Die Bestimmung für die Ausrichtung der Sprachpauschale wird von Art. 17 Abs. 4 des bisherigen Gesetzes übernommen.

Art. 27 Talentpauschale

Die Bestimmung für die Ausrichtung der Talentpauschale wird von Art. 17 Abs. 5 des bisherigen Gesetzes übernommen. Es wird präzisiert, dass eine Talentpauschale nur für Bündner Schülerinnen und Schüler entrichtet werden kann.

Art. 28 Indexierung

Die Vorgaben von Art. 3^{bis} Abs. 3, Art. 17 Abs. 1 und Abs. 6 des bisherigen Gesetzes werden zur Verbesserung der Übersichtlichkeit in einen separaten Gesetzesartikel überführt, die Indexierung vereinheitlicht und auf den Basisindex 2015 angepasst. Die Bestimmung in Abs. 3 lässt es zu, dass die Regierung bei der Überprüfung der Frage, ob die Teuerung für den Gemeindebeitrag sowie die Sprach- und Talentpauschale ganz oder teilweise auszugleichen ist, einen Ermessensspielraum hat und insbesondere die finanzielle Situation des Kantons mitberücksichtigen kann.

Art. 29 Gemeindebeiträge

Inhaltlich sollen die geltenden Regelungen von Art. 3^{bis} des bisherigen Gesetzes übernommen, jedoch neu strukturiert und präzisiert werden. Die Präzisierung betrifft Abs. 1. Im Mittelschulwesen ist der zivilrechtliche Wohnsitz der Eltern massgebend. Es kann vorkommen, dass sich der Wohnort der Schülerinnen und Schüler nicht mit demjenigen ihrer Eltern deckt. Daher muss in der Bestimmung klar zum Ausdruck kommen, dass die Wohnsitzgemeinden der Eltern von Bündner Schülerinnen und Schülern der ersten oder zweiten Klasse des sechs Jahre dauernden Gymnasiums und nicht diejenigen der Bündner Schülerinnen und Schüler selbst für die Beitragsberechtigung relevant sind.

Aufgrund der von der Regierung am 4. Juli 2017 beschlossenen Teilrevision der MSBGV ist es neu für Bündner Schülerinnen und Schüler, deren Eltern während des Schuljahres ausserhalb des Kantons Wohnsitz nehmen, möglich, das begonnene Schuljahr an einer Mittelschule im Kanton Graubünden ohne Mehrkosten zu beenden (Abs. 2). Dies hat zur Folge, dass:

- für diese Schülerinnen und Schüler für das gesamte Schuljahr ein Schulgeld erhoben wird (bisher wurde pro rata ab Wegzugsdatum das Schulgeld gemäss regionalem Schulabkommen Ostschweiz verrechnet);
- diese Schülerinnen und Schüler bis zum Ende des Schuljahres subventionsberechtigt sind (die privaten Mittelschulen erhalten den ganzjährigen Subventionsbeitrag, bisher Abrechnung pro rata);
- die Gemeinden während des gesamten Schuljahres den Beitrag für Bündner Schülerinnen und Schüler der ersten oder zweiten Klasse des sechs Jahre dauernden Gymnasiums leisten (bisher Abrechnung pro rata). Weil der Kanton auf der Grundlage von Art. 63 Abs. 1 der Verordnung zum Schulgesetz vom 25. September 2012 (Schulverordnung; BR 421.010) die Regelpauschale per Stichtag (Mitte September) für ein Schuljahr ausrichtet, erhalten die Gemeinden die Regelpauschale auch für Schülerinnen und Schüler, deren Eltern nach dem Stichtag ausserhalb des Kantons Graubünden zivilrechtlichen Wohnsitz nehmen. Die Gemeinden haben deshalb in den seltenen Fällen ebenfalls bis zum Ende des Schuljahres den Gemeindebeitrag an das Untergymnasium zu entrichten, sofern die Schülerinnen und Schüler nach dem Wohnsitzwechsel der Eltern weiterhin eine Mittelschule im Kanton Graubünden besuchen.

Zudem wird der bisherige Art. 17 Abs. 3 präzisiert, so dass aus dem Wortlaut klar hervorgeht, dass sich das "*Total aus der Betriebs- und der Investitionspauschale sowie der Zusatzpauschale*" im Umfang des Gemeindebeitrags reduziert, sofern ein solcher ausgelöst wird (Abs. 3). In der bisherigen Regelung wird in diesem Zusammenhang der Begriff "*Beitrag*" verwendet, dessen Bedeutung sich erst aus der systematischen Auslegung ergibt.

Art. 30 Änderungen der Beiträge, Sanktionen

Bis auf den Umstand, dass die Regelungen betreffend Sanktionen dahingehend präzisiert werden müssen, dass nur private Mittelschulen betroffen sind, sollen die Bestimmungen aus Art. 18 Abs. 2 und Abs. 3 übernommen werden.

Art. 31 Beiträge an Maturitätsschulen für Erwachsene

Mit einer kleinen redaktionellen Anpassung zur Verbesserung der Verständlichkeit wird die Bestimmung aus Art. 17^{bis} des bisherigen Gesetzes übernommen. Der Begriff "*Absolventen*" wird durch den Begriff "*Auszubildende*" ersetzt.

Art. 32 Beiträge an Mittelschulen im Kanton Tessin

An der bisherigen Regelung, den Bündner Schülerinnen und Schülern die Möglichkeit einer Mittelschulausbildung im Kanton Tessin zu ermöglichen, soll unter Berücksichtigung der sprachlichen Dimension des Verfassungsauftrags zur Sicherstellung eines dezentralen Mittelschulangebots festgehalten werden.

4.5. 5. Rechtspflege

Der Titel des vorliegenden Abschnitts wird angepasst, indem der bisherige Begriff "*Rechtsweg*" durch den Überbegriff "*Rechtspflege*" ersetzt wird.

Art. 33 Rechtsweg

Die Bestimmungen zum Rechtsweg werden aus Art. 18^{bis} des bisherigen Gesetzes übernommen und gelten abschliessend.

Mit der von der Regierung am 27. Juni 2017 beschlossenen Teilrevision der Verordnung über das Aufnahmeverfahren an den Mittelschulen vom 2. September 2008 (AufnahmeV; BR 425.060) wurden die privaten Mittelschulen legitimiert, ausserkantonale Schülerinnen und Schüler unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen nach schuleigenen Bestimmungen aufzunehmen (Art. 4a Abs. 1 AufnahmeV). Da das Aufnahmeverfahren nach schuleigenen Bestimmungen in die alleinige Zuständigkeit der privaten Mittelschulen fällt, sind schuleigene Aufnahmeentscheide im Gegensatz zu Entscheiden betreffend Nichtbestehen der kantonalen Aufnahmeprüfung vom Rechtsweg ans Departement ausgeschlossen.

4.6. 6. Schlussbestimmung

Art. 34 Bestehende Anerkennungen

Diese Bestimmung stellt sicher, dass die Anerkennungen der Ausbildungsabschlüsse gültig bleiben, solange der Leistungsauftrag noch nicht vorliegt. Die Übergangsregelung wird auf ein Jahr seit dem Inkrafttreten des Gesetzes befristet.

5. Finanzielle Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen können sich aus der Geschäftsaufgabe einer privaten Mittelschule und damit zusammenhängenden Vorkehrungen zur Sicherung der weiteren Ausbildung der betroffenen Bündner Schülerinnen und Schüler (Art. 22), aus der Errichtung neuer Mittelschulen mit kantonaler Trägerschaft (Art. 2 Abs. 3) und einem möglichen Pauschalbeitrag an die Erziehungsberechtigten der Bündner Schülerinnen und Schüler für Unterkunft und Verpflegung in einem Wohnheim einer privaten Mittelschule ergeben (Art. 21). Weil der Gesamtbestand der Kosten verursachenden Bündner Schülerinnen und Schüler unabhängig von der Anzahl kantonaler und privater Mittelschulen gleich bleibt, sind in erster Linie Verlagerungen von den Subventionsbeiträgen in die laufenden Kosten des Kantons zu erwarten. Die Höhe allfälliger Mehrkosten aufgrund der in Art. 22 Abs. 2 vorgesehenen befristeten Kostenbeteiligung für Transport, Unterkunft und Verpflegung im Zusammenhang mit der Schliessung einer privaten Mittelschule ist schwierig zu beziffern und hängt von der Anzahl betroffener Schülerinnen und Schüler, aber auch von mit der Schliessung einer privaten Mittelschule einhergehenden Nebeneffekten, wie z.B. dem Wegfall bzw. einer Umverteilung von Zusatzpauschalen, unterschiedlichen Lohnansätzen für Lehrpersonen bei kantonalen Schulen etc. ab. Das Total des Pauschalbeitrages für Unterkunft und Verpflegung von Bündner Schülerinnen und Schülern zu Lasten des Kantons beträgt ca. 120 000 bis 180 000 Franken.

6. Verzeichnis der Abkürzungen

Abs.	Absatz
AES	Academia Engiadina Samedan
AHB	Amt für Höhere Bildung
Art.	Artikel
AufnahmeV	Verordnung über das Aufnahmeverfahren an den Mittelschulen vom 2. September 2008 (BR 425.060)
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung)
BKS	Bündner Kantonsschule
BM	Berufsmaturität
BR	Bündner Rechtsbuch
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BZS	Bildungszentrum Surselva
bzw.	beziehungsweise
E.	Erwägung
EFZ	Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EKUD	Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement
FM	Fachmaturität
FMS	Fachmittelschule
FMSV	Verordnung über die Fachmittelschule vom 2. September 2008 (BR 425.140)
GymV	Verordnung über das Gymnasium vom 6. Juli 1999 (BR 425.050)
HIF	Hochalpines Institut Ftan
HMS	Handelsmittelschule
HMSV	Verordnung über die Handelsmittelschule vom 8. November 2011 (BR 425.130)
i.V.	in Verbindung
KV GR	Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (BR 110.100)
LAZ	Lyceum Alpinum Zuoz
lit.	Litera
MAR	Verordnung des Bundesrates/des Reglements der EDK über die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (MAR) vom 16. Januar/15. Februar 1995
MSBGV	Verordnung über Beitragszahlungen und Gebühren im Mittelschulwesen des Kantons Graubünden vom 30. Juni 2015 (BR 425.080)
Nr.	Nummer
S.	Seite

SMK	Schweizerische Maturitätskommission
SpG	Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften vom 5. Oktober 2007 (Sprachengesetz; SR 441.1)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

7. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Mittelschulstandorte im Kanton Graubünden	4
Abbildung 2: Ausbildungsangebote der Bündner Mittelschulen	5
Abbildung 3: Ausbildungsangebote der privaten Mittelschulen zur Förderung der Kantonssprachen	8
Abbildung 4: Beobachtete und anhand der Geburtenzahlen prognostizierte Entwicklung der Schülerzahlen (Bündner Schülerinnen und Schüler) an den Bündner Mittelschulen	9

8. Anhang

Prof. Dr. iur. Christine Kaufmann, Rechtsgutachten zu den Anforderungen an ein dezentrales Mittelschulangebot gemäss Art. 89 Abs. 3 KV GR, Zürich 2017