



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 7/2006–2007

	Inhalt	Seite
8.	Kantonale Volksinitiative für eine Bündner Mittelschule ohne Numerus Clausus.....	965

Inhaltsverzeichnis

8.	Kantonale Volksinitiative für eine Bündner Mittelschule ohne Numerus Clausus	
I.	Ausgangslage	965
	1. Von schuleigenen Aufnahmeverfahrensregelungen zur einheitlichen Aufnahmeprüfung	965
	2. Exkurs: Bündner Gymnasien weisen unbefriedigende Übertritts- und Erfolgsquoten auf.	969
	3. Änderung der Zulassungsregelung im Zusammenhang mit der Sanierung des Kantonshaushalts.	971
	4. Aufhebung der befristeten Zulassungsbeschränkung an den Bündner Mittelschulen - Rückkehr zu Aufnahmeprüfungen alter Prägung	974
II.	Einreichung der Volksinitiative für eine Bündner Mittelschule ohne Numerus Clausus	974
	1. Wortlaut	974
	2. Zielsetzung	975
	3. Begründung gemäss Unterschriftenliste	975
III.	Initiativverfahren	976
	1. Erarbeitung der Botschaft	976
	2. Behandlung der Initiative im Grossen Rat	976
	3. Rückzugsklausel	977
IV.	Gültigkeit der Initiative	977
	1. Vorbemerkungen	977
	2. Bisherige liberale Praxis als Leitlinie für die Beurteilung der Gültigkeit der Initiative	977
	3. Wahrt die Initiative das Erfordernis der Einheit der Form?	978
	4. Wahrt die Initiative das Erfordernis der Einheit der Materie?	978
	5. Steht die Initiative in offensichtlichem Widerspruch zum übergeordneten Recht oder sieht sie eine unzulässige Rückwirkung vor?	979
	6. Ist die Initiative undurchführbar?	980
	7. Gültigkeit der Initiative ist im Ergebnis zu bejahen	981

V.	Geltendes Recht und Initiativvorschlag mit wesentlichen Gemeinsamkeiten	981
	1. Erste Gemeinsamkeit: Kein Numerus Clausus an den Bündner Mittelschulen	981
	2. Zweite Gemeinsamkeit: Überprüfung der Eignung von Kandidatinnen und Kandidaten	982
	3. Zwischenergebnis: Die Hauptanliegen der Initiative sind erfüllt und erfordern keine Gesetzesrevision	983
VI.	Vermeintliche und effektive Unterschiede zwischen geltendem Recht und Initiativvorschlag	985
	1. Dissonanzen bei der Bewertung der Maturitätsquote – ein effektiver Unterschied?	985
	2. Die «zu strengen Prüfungen» – verfassungs- und gesetzeskonform ausgelegt	985
	3. «Zusätzlich andere Aufnahmebedingungen» der Privaten Mittelschulen – kantonale Vorgaben als Minimalanforderungen	986
VII.	Annahme der Initiative hätte kaum praktische Auswirkungen	986
VIII.	Finanzielle Auswirkungen	987
IX.	Verzicht auf einen Gegenvorschlag nach Erfüllung des Initiativziels	987
X.	Schlussbemerkungen und Anträge	988

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

8.

«Kantonale Volksinitiative für eine Bündner Mittelschule ohne Numerus Clausus»

Chur, 6. Juni 2006

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachstehend Botschaft und Antrag zur Kantonalen Volksinitiative für eine Bündner Mittelschule ohne Numerus Clausus.

Die am 1. Juli 2004 im Kantonsamtsblatt veröffentlichte Volksinitiative wurde am 15. Juni 2005 bei der Landeskanzlei eingereicht.

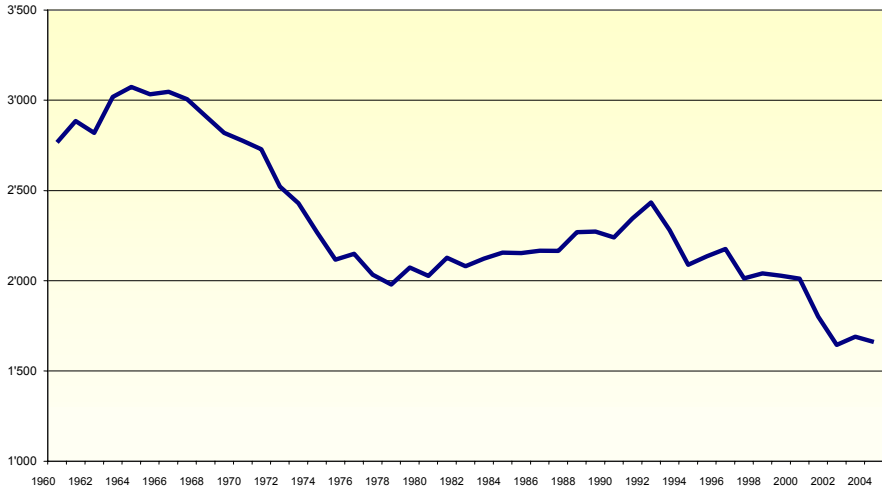
I. Ausgangslage

1. Von schuleigenen Aufnahmeverfahrensregelungen zur einheitlichen Aufnahmeprüfung

a. Schuleigene Aufnahmeverfahrensregelungen begünstigen markanten Anstieg der Schülerzahlen in den 90iger Jahren und der Maturandenquote

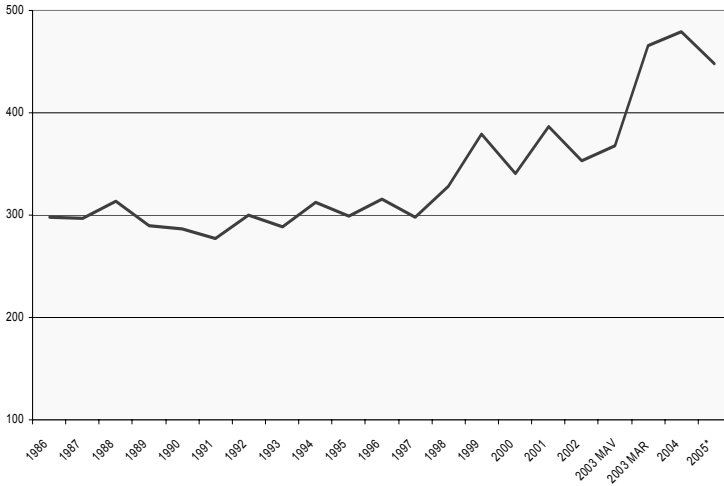
Bis 1999 führte jede Mittelschule im Kanton ihr eigenes Aufnahmeverfahren durch. Ab Beginn der 90iger Jahre nahmen die Mittelschulen immer mehr Bündner Schülerinnen und Schüler auf. Gleichzeitig zeigten die Geburtenzahlen der entsprechenden Referenzjahrgänge (jeweils 13- und 15-Jährige) infolge des sogenannten Pillenknicks sinkende Tendenz und einen Tiefststand für den Jahrgang 1978.

Kanton Graubünden
Geburtenzahlen 1960 - 2004



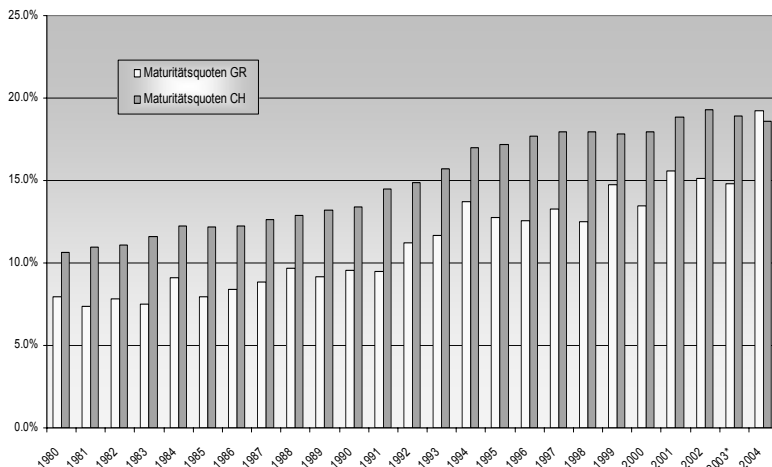
In der Zeitspanne von 1990 bis 1997 verzeichneten die Bündner Mittelschulen und insbesondere die in den Regionen tätigen Mittelschulen einen markanten Anstieg der Schülerzahlen. So richtete der Kanton im Jahr 1990 für 1235 Jugendliche die Mittelschulpauschale aus; im Jahr 1997 belief sich diese Anzahl auf 1621 (+31 %). Diese Anzahl erhöhte sich in den folgenden Jahren auf gut 1700. Auch an der Kantonsschule stieg die Schülerzahl bis auf gut 1600. Trotz um ein Jahr verkürzter Ausbildungsdauer am Gymnasium besuchten im Schuljahr 2004/2005 rund 3100 Jugendliche eine Mittelschule im Kanton Graubünden (1780 Jugendliche besuchen eine private Mittelschule). Die Praxis der Mittelschulen, mehr Bündner Jugendliche ins Gymnasium aufzunehmen, führte – zeitlich verzögert – in den Jahren ab 1998 zu einem deutlichen Anstieg der Anzahl ausgestellter Maturitätszeugnisse.

Ausgestellte Maturitätsausweise Kanton Graubünden 1986 - 2005



Die höhere Anzahl aufgenommener Schülerinnen und Schüler in die Bündner Gymnasien und der Umstand, dass der Anstieg dieser Anzahl viel deutlicher war als jener der Geburtenzahlen der Referenzjahrgänge, indizierte bereits seit mehreren Jahren, dass die Maturitätsquote des Kantons Graubünden deutlich ansteigt und den schweizerischen Mittelwert erreichen dürfte. Die Indizien haben sich in der Zwischenzeit zur Gewissheit verdichtet. Im Jahr 2004 weist Graubünden mit 19,2% eine Maturitätsquote auf, welche über dem schweizerischen Durchschnitt von 18,6% liegt.

Maturitätsquoten 1980 bis 2004 Graubünden / Schweiz



Im Jahr 2004 wiesen in der Deutschschweiz nur die Kantone Zug (19.3 %), Glarus (20.2 %) und Basel-Stadt (21.3 %) eine höhere Maturitätsquote als Graubünden auf.

b. Einheitliche Aufnahmeprüfung mit der Bildungsreform 98

Bereits in der ersten Hälfte der 90iger Jahre hatte der Grosse Rat die Regierung damit beauftragt, die Frage zu prüfen, ob das Untergymnasium beizubehalten sei, oder ob dessen Aufgabe den Sekundarschulen zu übertragen sei. In einzelnen Regionen breitete sich Sorge aus über eine drohende Aushöhlung der Volksschul-Oberstufe.

Am Gymnasium waren 1998 die Grundlagen für die Umsetzung des neuen Maturitätsanerkennungsreglements (MAR) zu schaffen, welches Massnahmen zur Sicherung der Ausbildungsqualität fordert. Zudem war die auf kantonaler Ebene vom Grossen Rat in Auftrag gegebene Verkürzung der Ausbildungsdauer am Langzeitgymnasium von sieben auf sechs Jahre (Postulat von Ballmoos, 1992) zu realisieren.

Insbesondere die von der Regierung vorgeschlagene Beibehaltung des Untergymnasiums «zum jetzigen Zeitpunkt» wurde in der damals durchgeführten Vernehmlassung nur unter der Voraussetzung befürwortet, dass Massnahmen zur Sicherung der Ausbildungsqualität, insbesondere eine einheitliche Aufnahmeprüfung, umgesetzt werden (Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 9/1997/98, Teilrevision des Gesetzes über die Mittelschulen im Kanton Graubünden, S. 562, 566/567).

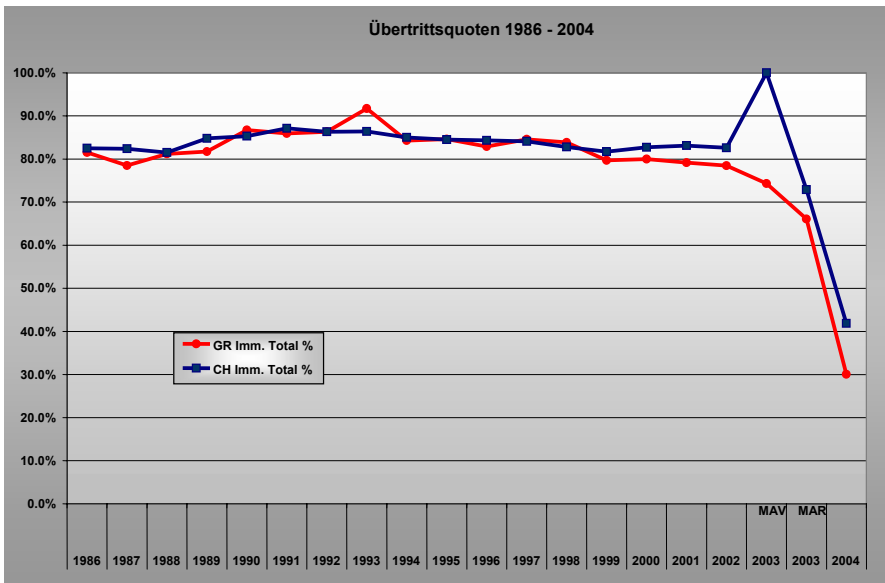
Nach der Volksabstimmung zur Teilrevision des Mittelschulgesetzes im Jahre 1998 erliess die Regierung am 14. September 1999 die Verordnung über die Aufnahmeprüfungen an den Bündner Mittelschulen. Seit dem Jahr 2000 werden einheitliche Aufnahmeprüfungen an den Bündner Mittelschulen zeitgleich und dezentral durchgeführt. Schülerinnen und Schüler, welche die Aufnahmeprüfung erfolgreich absolviert haben, können in eine Bündner Mittelschule ihrer Wahl eintreten.

Weil sich an den Bündner Mittelschulen mit der neuen, einheitlichen Aufnahmeprüfung die Anzahl Neueintritte ins Gymnasium auf hohem Niveau stabilisiert hat, dürfte sich die Anzahl abgegebener Maturitätsausweise in den nächsten Jahren in der Nähe des heutigen Niveaus einpendeln, sofern nicht unerwartet viele Jugendliche ihre gymnasiale Ausbildung abbrechen. Unter dieser Voraussetzung dürfte sich auch die Maturitätsquote (bei leicht höheren Geburtenzahlen der Referenzjahrgänge) zunächst nicht wesentlich verändern.

2. Exkurs: Bündner Gymnasien weisen unbefriedigende Übertritts- und Erfolgsquoten auf

a. Unterdurchschnittliche Übertrittsquote seit 1999

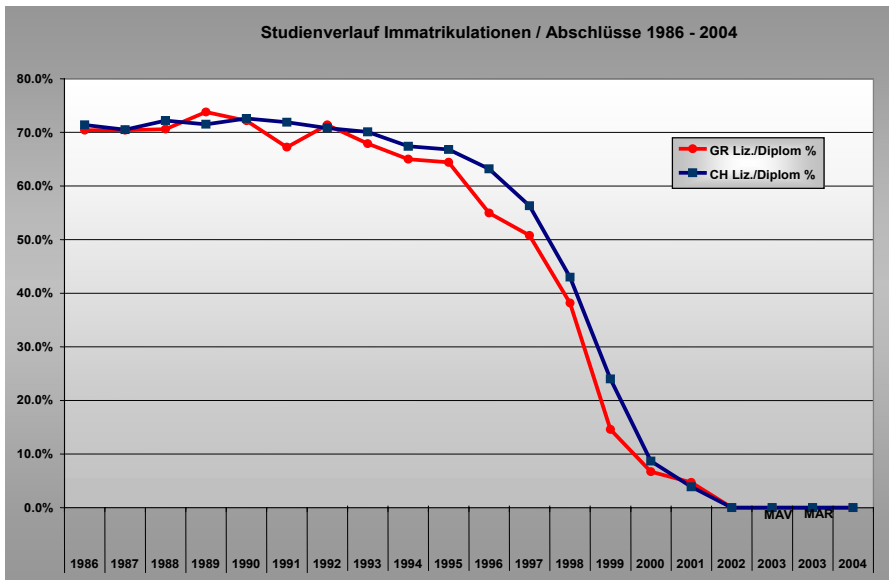
Zunächst ist im Zusammenhang mit der Entwicklung der Übertrittsquote festzuhalten, dass Fachhochschulen erst in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts entstanden und dass die Lehrerbildung im Kanton Graubünden – anders als in verschiedenen Kantonen – im Grundsatz nicht nachmaturitär war. Wie vorne aufgezeigt wurde, verzeichnete Graubünden nach 1998 einen deutlichen Anstieg der Anzahl ausgestellter Maturitätsausweise.



Auffallend ist, dass die Übertrittsquote für den Kanton Graubünden (diese Quote zeigt, welcher Anteil der Maturandinnen und Maturanden ein Studium an bestimmten Hochschulen aufnehmen) ab 1999 regelmässig unter dem schweizerischen Mittelwert liegt. (Seit 1998 ist ein deutlicher Anstieg der Anzahl ausgestellter Maturitätsausweise zu verzeichnen.) Seit 1999 haben sich jährlich weniger als 80 von 100 Maturandinnen und Maturanden dafür entschieden, ein Studium an einer Universität oder an einer Eidgenössischen Technischen Hochschule in Angriff zu nehmen.

b. Unterdurchschnittliche Anzahl erfolgreicher Studienabschlüsse

Hauptziel der gymnasialen Ausbildung ist es gemäss Art. 6 Abs. 1 des Mittelschulgesetzes (MSG), die Jugendlichen zur Hochschulreife zu führen, so dass sie ein Hochschulstudium erfolgreich absolvieren können. Die Werte der Maturajahrgänge bis Mitte der 90iger Jahre (aus diesen Maturajahrgängen sind nur noch wenige Personen immatrikuliert; nach gut 10 Jahren können erhärtete Aussagen gemacht werden) zeigt, dass die Bündner Gymnasien nur zwei Mal (1989 und 1992) über dem schweizerischen Durchschnitt liegen. Diese Erfolgsquote vermag nicht zu befriedigen. Nicht befriedigend ist zudem, dass aus zehn Maturitätsausweisen, die im Kanton Graubünden zwischen 1986 und 1995 abgegeben wurden, keine sechs Studienabschlüsse (Lizenziat oder Diplom) resultierten.



Die Daten, welche sich aus der Studienverlaufsstatistik für die Maturitätsjahrgänge 1986 bis 1995 ergeben, sind durchaus vergleichbar mit den Ergebnissen des in den vergangenen Jahren durchgeführten Eignungstests für das Medizinstudium. Auch in diesem Test erzielen Absolventinnen und Absolventen aus Graubünden Werte, die unter dem schweizerischen Durchschnitt liegen.

Das gut ausgebaute – aktuell mit rund 65 Mio. Franken pro Jahr alimentierte – Mittelschulangebot und das gymnasiale Angebot mit flächendeckend angebotenen Untergymnasien sollte dafür Gewähr bieten, dass es nicht beinahe 100 Bündner Maturitätszeugnisse braucht, um 50 Hochschul-

abschlüsse zu erlangen. Die jüngeren Ergebnisse der Eignungstests für das Medizinstudium befriedigen aber auch deshalb nicht, weil sich im Rahmen der Umsetzung der Bologna-reform auf Hochschulebene ein verstärkter Konkurrenz-kampf zwischen den Hochschulen abzeichnet mit entsprechend harter Selektion der Studierenden.

3. Änderung der Zulassungsregelung im Zusammenhang mit der Sanierung des Kantonshaushalts

Als Folge einer sich abzeichnenden Finanzknappheit hatte die Regierung im November 2002 dem Grossen Rat vorgeschlagen, die Kantonssteuern um 10 % zu erhöhen und ein Sparpaket von rund 50 Mio. Franken umzusetzen. Der Grosse Rat beauftragte die Regierung, von einer Steuererhöhung abzu-sehen und Einsparungsmöglichkeiten in der Grössenordnung von 100 Mio. Franken aufzuzeigen.

a. Kostensenkung und Leistungsorientierung durch Einführung von Leistungszügen am Gymnasium (Vorschlag der Regierung)

Um das für den Mittelschulbereich vorgezeichnete Entlastungspotenzial zu realisieren, hatte die Regierung dem Grossen Rat beantragt, das Untergymnasium restriktiv im Sinne eines Leistungszuges zu führen, wobei an jedem Schulstandort ein Leistungszug zu führen gewesen wäre (Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 2/2003/2004, Struktur- und Leistungsüberprüfung zur Sanierung des Kantonshaushalts, S. 44, 45).

Massnahme 23 A	<p>Kurzbezeichnung: Das Untergymnasium wird an der Kantonsschule sehr restriktiv im Sinne eines Leistungszuges geführt.</p> <p>Ausgangslage: An der Bündner Kantonsschule umfasst das Untergymnasium seit mehreren Jahren insgesamt zehn Schulklassen.</p> <p>Wesentliches Merkmal des Untergymnasiums war der Unterricht in zwei Fremdsprachen (Latein und Französisch). Mit der Einführung des Sprachenkonzeptes an der Volksschuloberstufe änderte sich die Ausgangslage, indem die Sekundarschulen neu auch zwei Fremdsprachen unterrichten. Am Untergymnasium wird seit Beginn des Schuljahres 2002/03 zusätzlich noch Latein angeboten. Neu soll das sechsjährige Gymnasium zwei Leistungskurse (Latein oder Mathematik/Physik) anbieten. Die Anzahl Klassen ist auf zwei pro Jahrgang zu beschränken und die Schülerinnen und Schüler schliessen am Ende der gymnasialen Ausbildung zwei anstatt ein Schwerpunktfach ab.</p> <p>Massnahme: Reduktion der Personalkosten durch Einschränkung des Ausbildungsangebotes.</p>
---------------------------	--

Mit der von der Regierung vorgeschlagenen Massnahme A 22 und der als Beispiel wiedergegebener Massnahme A 23 verbunden war nicht nur eine Kostensenkung auf Seite des Kantons, sondern auch eine verstärkte Leistungsorientierung und Profilbildung in der gymnasialen Ausbildung.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur Botschaft betreffend Struktur- und Leistungsüberprüfung zur Sanierung des Kantonshaushalts zeichnete sich ab, dass der Einführung von Leistungszügen am Gymnasium Widerstand erwächst, weil man die im Mittelschulbereich vorgesehene Sparmassnahme nicht mit bildungspolitischen Entscheiden verknüpfen wollte. Zudem ergab sich trotz Kenntnis der Entwicklung der Geburtenzahlen Widerstand gegen die Massnahme, die mehr Schülerinnen und Schüler der Volksschule zugewiesen hätte. Geltend gemacht wurde eine Kostenverschiebung auf die Gemeinden.

b. Befristete Reduktion für die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern an den Mittelschulen (Massnahme A 332)

Weil sich abgezeichnet hatte, dass der Antrag der Regierung zur Einführung von Leistungszügen an den Gymnasien kaum mehrheitsfähig war, organisierte das federführende Departement eine Zusammenkunft, einen runden Tisch, an welchem Mitglieder des Grossen Rates aus Mittelschulregionen teilnahmen. Die Gesprächsteilnehmenden sprachen sich für eine befristete Reduktion für die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern an den Mittelschulen aus. Daraufhin arbeitete das Departement einen entsprechenden Vorschlag aus. In der Folge sprach sich die Vorberatungskommission des Grossen Rates an ihrer Sitzung vom 8. August 2003 für die von breitem Konsens getragene Massnahme A 332 aus. Der Grosse Rat sprach sich am 25. August 2003 mit 108 zu 9 Stimmen für die von den Mittelschulen und von der Regierung mitgetragene Massnahme aus, welche Bestandteil des Gesamtpakets mit Struktur- und Sparmassnahmen ist und mit den anderen Massnahmen das Entlastungsvolumen schaffen sollte, um den Kantonshaushalt ins Lot zu bringen (GRP 2|2003/2004, S. 229).

<p>Departement EKUD</p> <p>Massnahme 332 A</p>	<p>Dienststelle Amt für Mittelschulen</p> <p>Kurzbezeichnung: Massvolle befristete Reduktion für die Aufnahme von Schülerinnen und Schülern am Untergymnasium, Gymnasium und DMS/HMS</p> <p>Ausgangslage: In den letzten Jahren ist der Eintritt an den Mittelschulen stark gestiegen. Dies hat eine starke Kostenzunahme bewirkt. Als Alternativvorschlag wurde an einem runden Tisch mit Vertretern aus den Regionen mit Mittelschulen auf der Grundlage des Vorschlages der Kommissionsminderheit folgende Massnahme erarbeitet:</p> <p>Massnahme: Die Massnahme sieht eine Reduktion der Aufnahmequote um 10 % in das Untergymnasium, das Gymnasium, die DMS und die HMS vor. Die Quote bezieht sich auf die Geburtenzahlen des entsprechenden Jahrgangs. Die Massnahme wäre zu befristen (mit Verlängerungsmöglichkeit) und würde zunächst für die Aufnahmeprüfungen in den Jahren 2004–2007 gelten. Das weitere Vorgehen soll dannzumal gestützt auf einen Bericht festgelegt werden.</p> <p>Als Basisjahr für die Festlegung soll das Schuljahr 2003/04 gelten, woraus sich folgende Quoten ergeben: Untergymnasium bis maximal 11.7 %, Gymnasium bis maximal 9 %, DMS/HMS bis maximal 7 % des entsprechenden Jahrgangs. Im Rahmen der Aufnahmequoten für den ganzen Kanton gibt es wie bisher keine Anordnungen seitens des Kantons, welche Mittelschule durch die einzelnen Jugendlichen zu besuchen ist (Wettbewerbssituation).</p> <p>Die Zahlen in der folgenden Tabelle sind von den Steuerungsgruppen «kant. Aufnahmeprüfung» in den Jahren 2004/05/06/07 verbindlich umzusetzen.</p>
--	---

Die Regierung hat am 25. November 2003 die Aufnahmeprüfungsverordnung so revidiert, dass die Massnahme auftragsgemäss ab 2004 umgesetzt werden konnte. Die zur Umsetzung der Massnahme erforderlichen Artikel wurden mit befristeter Geltungsdauer ausgestaltet. Die bisher geltenden Bestimmungen wurden nicht aufgehoben, sondern für die Geltungsdauer der befristeten Massnahme in ihrer Wirksamkeit suspendiert.

c. Bestätigung der befristeten Zulassungssonderregelung durch den Grosse Rat im Jahr 2005

Der Grosse Rat hat sich in der Aprilsession 2005 anlässlich der Behandlung eines Auftrags, welcher die vorzeitige Aufhebung des Numerus Clausus auf Mittelschulstufe forderte, mit der Frage auseinandergesetzt, ob die Massnahme A 332 vorzeitig aufzuheben sei. Nach ausführlicher Diskussion bestätigte der Grosse Rat mit 77 zu 28 Stimmen die befristete Zulassungssonderregelung.

4. Aufhebung der befristeten Zulassungsbeschränkung an den Bündner Mittelschulen – Rückkehr zu Aufnahmeprüfungen alter Prägung

Nach Kenntnisnahme des Bundesgerichtsurteils vom 14. März 2006 (2 B. 304/2005) betreffend Zulässigkeit einer Zulassungsbeschränkung zum Gymnasium im Kanton Glarus, hielt die Regierung mit Beschluss vom 2. Mai 2006 (Prot. Nr. 508) dafür, die Massnahme A 332 per 1. März 2006 aufzuheben. Zu diesem Ergebnis gelangte sie nicht allein im Rahmen einer Risikoanalyse, deren Vornahme sich im Anschluss an den Glarner Entscheid aufdrängte, sondern nach materieller Überprüfung der Massnahme (diese wurde nach neuer Kantonsverfassung [KV] als verfassungswidrig qualifiziert).

Die Regierung hat mit der Teilrevision der Aufnahmeprüfungsverordnung die im Jahre 2003 eingefügten Bestimmungen mit befristeter Geltungsdauer rückwirkend auf den 1. März 2006 aufgehoben. Seit der Teilrevision der Aufnahmeprüfungsverordnung erfolgt die Überprüfung der Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten für die angestrebte Mittelschulausbildung wiederum im herkömmlichen Verfahren, welches den Prüflingen Auskunft vermittelt, ob sie die Prüfung bestanden haben oder nicht.

II. Einreichung der Volksinitiative für eine Bündner Mittelschule ohne Numerus Clausus

Die am 1. Juli 2004 im Kantonsamtsblatt veröffentlichte «Kantonale Volksinitiative für eine Bündner Mittelschule ohne Numerus Clausus» wurde am 15. Juni 2005 bei der Standeskanzlei eingereicht. In der Sitzung vom 28. Juni 2005 (Prot. Nr. 861) stellte die Regierung gestützt auf das Ergebnis der vorgenommenen Überprüfungen fest, dass die Volksinitiative mit 3662 gültigen Unterschriften formell zustande gekommen ist (vgl. Art. 12 Abs. 2 der KV, BR 110.100, wonach eine Initiative zur Änderung eines Gesetzes mindestens 3000 Unterschriften auf sich vereinigen muss).

1. Wortlaut

Die unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen gemäss Art. 12, Abs. 2, Ziff. 1 der KV vom 18. Mai/14. September 2003 folgendes Initiativbegehren: Das Gesetz über die Mittelschulen im Kanton Graubünden sei wie folgt zu ändern:

Art. 2^{bis}, Aufnahmevoraussetzungen

¹Die Aufnahme an die Mittelschule im Kanton Graubünden stützt sich auf die Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten, erhoben durch eine Aufnahmeprüfung oder ein anderes Auswahlverfahren.

²Die Einführung einer maximalen Aufnahmequote (Numerus Clausus), auch in versteckter Form (Auswahl durch zu strenge Prüfungen), ist nicht zulässig.

³Die oben festgelegten Aufnahmebedingungen haben auch Gültigkeit für die Kandidatinnen und Kandidaten, welche vom Kanton subventioniert werden und Private Mittelschulen besuchen.

⁴Den Privaten Mittelschulen ist es freigestellt, zusätzlich andere Aufnahmebedingungen zu stellen, wenn sie im Einklang mit der juristischen Ordnung stehen.

2. Zielsetzung

Die Initiative bekräftigt zunächst in Art. 2^{bis} Abs. 1, dass sich die Aufnahme an die Mittelschule auf die Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten, erhoben durch eine Aufnahmeprüfung oder ein anderes Auswahlverfahren abstützt. Diese Zielsetzung entspricht der aktuell geltenden Regelung. Art. 2^{bis} Abs. 2 erklärt die Einführung einer maximalen Aufnahmequote (Numerus Clausus) als unzulässig. Gemäss dieser Bestimmung ist auch die Einführung eines Numerus Clausus in versteckter Form (Auswahl durch zu strenge Prüfungen) nicht zulässig. Hauptzielsetzung der Initiative ist demnach, im Geltungsbereich des Mittelschulgesetzes den Numerus Clausus zu beseitigen.

3. Begründung gemäss Unterschriftenliste

Die Unterschriftenliste der Volksinitiative für eine Bündner Mittelschule ohne Numerus Clausus ist mit folgender Begründung der Initiative versehen:

«Am 25.08.2003 hat der Grosse Rat als Sparmassnahme eine Reduktion der Aufnahmequote um 10 % in den Bündner Untergymnasien, den Gymnasien, den Fachmittelschulen und den Handelsmittelschulen beschlossen. Diese Entscheidung des Grossen Rates hat Bestürzung bei der Bevölkerung und in den betroffenen Schulen verursacht. Dies weil:

1. Der Zugang zu den Mittelschulen (bei Erfüllung der Aufnahmekriterien) für alle Gesellschaftsschichten entspricht einer der wichtigen sozialen Errungenschaften des letzten Jahrhunderts (Demokratisierung der Bildung).

2. Eine Limitierung von Bildung im Sinne eines Numerus Clausus widerspricht dem Prinzip der Gleichheit (Artikel 8 der Bundesverfassung).
3. Bildung bedeutet Reichtum für Individuen und Gesellschaft, Bildungsmangel hingegen Armut (siehe Caritas-Studie veröffentlicht am 25. Mai 2004).
4. Leidtragende des Numerus Clausus sind vorwiegend wenig gut situierte Jugendliche, Frauen und Sprachminderheiten.
5. Der Kanton Graubünden ist der einzige Kanton der Eidgenossenschaft, welcher einen Numerus Clausus für die Mittelschulen eingeführt hat.»

III. Initiativverfahren

Das Initiativverfahren richtet sich insbesondere nach Art. 54 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR) vom 17. Juni 2005 (BR 150.100).

1. Erarbeitung der Botschaft

Nach Art. 68 GPR hat die Regierung das zu Stande gekommene Initiativbegehren mit ihrer Botschaft im Grundsatz innert 1 Jahr seit der Einreichung (15. Juni 2005) dem Grossen Rat zu unterbreiten (die alte Fassung von Art. 54 Abs. 1 GPR sah noch eine entsprechende Zeitspanne von 1¹/₂ Jahren vor). In Berücksichtigung von Art. 109 GPR, wonach das neue Recht auch für hängige Verfahren gilt, gelangen die seit 1. Januar 2006 geltenden Bestimmungen des neuen GPR zur Anwendung.

2. Behandlung der Initiative im Grossen Rat

Die Initiative wurde als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht. Der Grosse Rat hat die Möglichkeit, einer ausformulierten Initiative zuzustimmen (Art. 69 Abs. 1 GPR). In dieser Fallkonstellation gilt die Initiative als eigener, dem Referendum unterstehender Beschluss des Grossen Rates. Lehnt der Grosse Rat die Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ab, findet eine Volksabstimmung statt (Art. 69 Abs. 3 GPR). Eine Volksabstimmung findet auch dann statt, wenn der Grosse Rat der Initiative zwar zustimmt, zu dieser aber einen Gegenvorschlag beschliesst (Art. 69 Abs. 2 GPR).

Der Grosse Rat hat gestützt auf Art. 15 Abs. 1 der KV, wonach eine Volksinitiative innert zwei Jahren seit Einreichung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist, ebenfalls mindestens ein Jahr Zeit für die Beratung der Initiative.

3. Rückzugsklausel

Die Initiative enthält die Klausel, wonach die 18 Urheberinnen und Urheber der Initiative (Initiativkomitee) ermächtigt sind, die Initiative mit Mehrheitsbeschluss zurückzuziehen (vgl. Art. 62 Abs. 1 GPR, wonach die Rückzugserklärung verbindlich ist, wenn sie durch die absolute Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder des Initiativkomitees unterzeichnet wird).

IV. Gültigkeit der Initiative

1. Vorbemerkungen

Zuständig für die materielle Überprüfung von Volksbegehren ist der Grosse Rat, wobei dieser nicht mehr abschliessend über die Ungültigerklärung von Initiativen entscheidet. Neu kann nach Art. 14 Abs. 3 der KV der entsprechende Entscheid des Grossen Rates an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden, dessen Entscheid beim Bundesgericht angefochten werden kann. Zu beachten ist, dass die Ungültigkeitsgründe – inhaltlich unverändert – primär aus Gründen der Transparenz in die KV eingefügt (vgl. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 10/2001/2002, Totalrevision der KV, S. 507) und aus dem GPR entfernt wurden (Botschaft der Regierung an den Grossen Rat, Heft Nr. 1/2005/2006, Totalrevision des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte im Kanton Graubünden, S. 38).

2. Bisherige liberale Praxis als Leitlinie für die Beurteilung der Gültigkeit der Initiative

Die Regierung und der Grosse Rat haben in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung hinsichtlich der Beurteilung der Gültigkeit von Volksinitiativen eine liberale Praxis entwickelt. Volksinitiativen sollen mit Rücksicht auf ihren hohen staats- und verfassungsrechtlichen Stellenwert nur in Fällen «offensichtlicher» oder «augenfälliger» Rechtswidrigkeit für ungültig erklärt werden. Wenn im Rahmen der allgemeinen Interpretationsregeln eine verfassungs- und rechtskonforme Auslegung einer Initiative möglich und denkbar ist, gilt die Vermutung zugunsten der inhaltlichen Rechtmässigkeit. Zurückhaltung bei der Ungültigerklärung von Initiativen drängt sich nach dieser Praxis insbesondere dann auf, wenn ihr Gegenstand – wie im vorliegenden Fall – ein kantonales Gesetz ist. Ein solches kann nämlich auch noch später nach der Volksabstimmung mittels Verfassungsbe-

schwerde beim Verwaltungsgericht sowohl unmittelbar angefochten werden (sog. abstrakte Normenkontrolle) als auch im konkreten Anwendungsfall auf die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht überprüft werden (vgl. Art. 55 Abs. 3 KV)

Ob die Initiative für eine Bündner Mittelschule ohne Numerus Clausus gültig ist, ist nachfolgend zu überprüfen.

3. Wahrt die Initiative das Erfordernis der Einheit der Form?

Art. 13 der KV lässt die Initiative sowohl als allgemeine Anregung wie auch in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zu, wobei die Formenvermischung zur Ungültigkeit des Begehrens führt. Die Initiative ist abgefasst in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes. Als «Antrag aus dem Volk an das Volk» gestattet sie unter Umgehung von Regierung und Grosse Rat den unmittelbaren Zugriff auf die Rechtsordnung. Die vorliegende Initiative richtet sich auf eine Teilrevision des Mittelschulgesetzes.

Mit der Zulassung des ausgearbeiteten Entwurfs wird ein gewisses Risiko einer inkonsistenten Rechtsetzung mit Widersprüchen und Mängeln in Kauf genommen.

Wird eine Initiative mit fertig redigierter Norm eingereicht, ist der Entwurf im Grundsatz unabänderlich. Der Wortlaut der Initiative darf, ausser im Falle einer teilweisen Ungültigerklärung (Art. 14 Abs. 1 und 2 KV), nicht angetastet werden. Als zulässige Durchbrechung des Grundsatzes wird die formale Bereinigung des Initiativtextes betrachtet, insbesondere die Zuordnung von Artikeln und Absatzziffern (vgl. Pierre Tschannen, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, ZBl 103 [2002] 9/10).

Die Initiative ist als ausgearbeiteter Entwurf konzipiert. Sie enthält keine Elemente, die als allgemeine Anregung qualifiziert werden müssten und zu einer unzulässigen Formenvermischung führen würden. Der vorgeschlagene Art. 2^{bis} ist systematisch im Mittelschulgesetz unter den allgemeinen Bestimmungen platziert. Er erfasst somit die Kantonsschule und die Privaten Mittelschulen. Der Initiativtext weist keinen formalen Bereinigungsbedarf auf. Er ist unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Form nicht zu beanstanden.

4. Wahrt die Initiative das Erfordernis der Einheit der Materie?

Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 KV bestimmt, dass eine Initiative ganz oder teilweise ungültig ist, wenn sie das Erfordernis der Einheit der Materie nicht wahrt. Diese Bestimmung soll gewährleisten, dass die Stimmberechtigten sowohl bei der Unterzeichnung der Initiative als auch bei der Abstimmung selber ih-

ren Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringen können. Die vorliegende Initiative für eine Bündner Mittelschule ohne Numerus Clausus betrifft zentral das Aufnahmeverfahren an die Bündner Mittelschulen. Sie regelt zunächst, dass die Selektion durch eine Aufnahmeprüfung oder ein anderes Auswahlverfahren erfolgen kann und richtet sich im Wesentlichen gegen die Festsetzung einer Aufnahmequote (Numerus Clausus). Dass sie in einem Nebenpunkt den Privaten Mittelschulen das Recht einräumt, zusätzliche Aufnahmebedingungen vorzusehen, vermag nicht dazu zu führen, dass die Initiative unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Einheit der Materie als ungültig qualifiziert werden muss.

5. Steht die Initiative in offensichtlichem Widerspruch zum übergeordneten Recht oder sieht sie eine unzulässige Rückwirkung vor?

Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV bestimmt, dass eine Initiative ungültig ist, wenn sie in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht. Ungültig ist sie gemäss Art. 14 Abs. 1 Ziff. 4 KV auch dann, wenn sie eine Rückwirkung vorsieht, die mit rechtstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist. Für die Prüfung der Konformität von Initiativen mit übergeordnetem Recht sind in Anlehnung an die bundesgerichtliche Praxis als Grundsätze zu beachten:

- a) Der Initiativtext ist aus sich selbst heraus zu interpretieren und nicht nach dem subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten;
- b) Die Initiative ist bundes- und kantonsverfassungskonform zu interpretieren, was bedeutet, dass im Rahmen anerkannter Auslegungsregeln eine für die Initianten günstige Auslegung den Vorrang besitzt. Die Kantonsverfassung bestimmt zudem, dass materielle Rechtswidrigkeit nur dann angenommen werden darf, wenn diese einen Grad erreicht hat, bei welchem von «Offensichtlichkeit» gesprochen werden muss.

Das kantonale Verfassungsrecht enthält keine Anhaltspunkte dafür, dass Bestimmungen über das Aufnahmeverfahren an die Bündner Mittelschulen im Allgemeinen, oder eine Bestimmung, welche sich gegen eine Aufnahmequote ausspricht, nicht verfassungskonform sind. Ebenso ist dem Bundesrecht in dieser Hinsicht nichts zu entnehmen, was darauf schliessen lassen könnte, die Initiative stünde in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht. Unter den nach Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV massgebenden Gesichtspunkten ist die Initiative nicht als ungültig zu beurteilen. Sie steht auch nicht in offensichtlichem Widerspruch zu den vom Volk am 21. Mai 2006 angenommenen Bestimmungen der Bundesverfassung betreffend den Bildungsbereich.

Die Initiative sieht keine Rückwirkung vor. Es ist demnach davon auszugehen, dass die Initiative auch nicht gegen Art. 14 Abs. 1 Ziff. 4 KV verstösst.

6. Ist die Initiative undurchführbar?

Gemäss Art. 14 Abs. 1 Ziff. 3 KV ist eine Initiative ganz oder teilweise ungültig, wenn sie undurchführbar ist. In diesem Zusammenhang ist insbesondere Art. 2^{bis} Abs. 2 des Initiativvorschlags zu überprüfen, wonach die «Einführung einer maximalen Aufnahmequote (Numerus Clausus), auch in versteckter Form (Auswahl durch zu strenge Prüfungen)», unzulässig sein soll.

Der Passus, wonach die Einführung von maximalen Aufnahmequoten «in versteckter Form (Auswahl durch zu strenge Prüfungen)» unzulässig sei, ist geeignet, Missverständnisse herbeizuführen. Isoliert betrachtet, könnte aus dieser Formulierung sogar ein Freipass für den Eintritt in eine Mittelschule abgeleitet und die Durchführbarkeit der Initiative in Frage gestellt werden. Dazu käme es, wenn jeder Person, welche die Aufnahmeprüfung nicht bestanden hat, die Möglichkeit zustehen würde, gegen den Aufnahmeentscheid erfolgreich Beschwerde zu führen mit der Begründung, die Prüfung sei für die beschwerdeführende Person zu streng gewesen. So ausgelegt würde der Passus diametral in Widerspruch stehen zu sämtlichen Bestimmungen über das Aufnahmeverfahren, insbesondere zu Abs. 1 des Initiativvorschlags. Wird die Initiative aber im Rahmen anerkannter Auslegungsregeln so ausgelegt, dass das Ergebnis verfassungs- und gesetzeskonform ist, ist davon auszugehen, dass die Initiative keinen solchen Freipass vermittelt. Verhindert werden soll, dass Prüfungsaufgaben gestellt werden, die z. B. mit Lehrplan und Lernvorgaben nicht in Einklang zu bringen sind. So hält auch Art. 2^{bis} Abs. 1 des Initiativvorschlags fest, dass die Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten für eine Mittelschulausbildung zu überprüfen ist. Darüber hinaus werden die heute bereits im Mittelschulgesetz verankerten Bestimmungen bezüglich Qualitätssicherung durch die Initiative nicht in Frage gestellt.

Bei einem Auslegungsergebnis, wonach die Initiative keinen generellen Aufnahmeanspruch für alle Kandidatinnen und Kandidaten vermittelt, liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass der Initiativtext in Abs. 2 zwar einen missverständlichen Wortlaut aufweist, indessen nicht als undurchführbar und ungültig beurteilt werden muss.

7. Gültigkeit der Initiative ist im Ergebnis zu bejahen

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die «Kantonale Volksinitiative für eine Bündner Mittelschule ohne Numerus Clausus» den Grundsatz der Einheit der Form und den Grundsatz der Einheit der Materie nicht verletzt. Die Initiative sieht keine Rückwirkung vor und steht auch nicht in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht. Überwiegende Gründe sprechen dafür, dass eine Teilungültigerklärung des Passus in Abs. 2 «auch in versteckter Form (Auswahl durch zu strenge Prüfungen)» wegen Verstosses gegen Art. 14 Abs. 1 Ziff. 3 KV nicht erfolgen muss. Der Initiativtext lässt sich so auslegen, dass er mit der Verfassung und mit den Bestimmungen der Mittelschulgesetzgebung vereinbar ist. Zusammenfassend und abschliessend ist daher davon abzusehen, die Initiative ganz oder teilweise ungültig zu erklären.

Im Falle der Annahme der Initiative wäre die Teilrevision des Mittelschulgesetzes durch die Regierung entweder auf den folgenden Schuljahresbeginn (so die Regel in Art. 20 MSG) in Kraft zu setzen oder auf einen Zeitpunkt, welcher den Aufnahmeprüfungen vorgelagert ist.

V. Geltendes Recht und Initiativvorschlag mit wesentlichen Gemeinsamkeiten

1. Erste Gemeinsamkeit: Kein Numerus Clausus an den Bündner Mittelschulen

a. Keine genügende gesetzliche Grundlage für die Einführung eines Numerus Clausus im Mittelschulgesetz – Aufhebung der befristeten Zulassungsbeschränkung

Die Regierung hat am 2. Mai 2006 (Prot. Nr. 508) beschlossen, die befristete Zulassungsbeschränkung rückwirkend per 1. März 2006 aufzuheben. Sie hält fest, das geltende Mittelschulgesetz enthalte keine genügende Grundlage für die Einführung eines Numerus Clausus an den Bündner Mittelschulen. Diesen Beschluss fasste die Regierung nach Kenntnissnahme des Bundesgerichtsurteils vom 14. März 2006 (2 B. 304/2005) betreffend Zulassungsbeschränkung im Kanton Glarus (vgl. dazu vorn S. 974).

b. Das Hauptanliegen der Initiative ist erfüllt

Hauptanliegen der Initiative ist die Aufhebung des Numerus Clausus an den Bündner Mittelschulen. Darauf deuten nicht nur der Titel der Initiative und die Begründung gemäss Unterschriftenliste hin. Bestätigt wurde dies auch im Parlament, wo für das Initiativkomitee ausgesagt wurde, Ziel sei und bleibe, dass es keinen Numerus Clausus für die Bündner Mittelschulen gebe (GRP 5 / 2004/2005, S. 1055).

Der Initiativtext sieht in Art. 2^{bis} Abs. 2 vor, dass die Einführung einer maximalen Aufnahmequote, auch in versteckter Form, nicht zulässig sei. Erforderlich ist eine solche Bestimmung, wie bereits angedeutet, auf Gesetzesstufe zur Zielerreichung nicht. Vielmehr wäre die Einführung eines Numerus Clausus nach geltendem Recht nicht zulässig, weil sie nur dann erfolgen darf, wenn eine genügende gesetzliche Grundlage dafür vorhanden ist. Indem die Regierung in ihrem Beschluss vom 2. Mai 2006 festgehalten hat, im Bündner Mittelschulgesetz fehle eine gesetzliche Grundlage für die Einführung eines Numerus Clausus und indem sie die Aufnahmeprüfungsverordnung revidierte, hat sie dem Hauptanliegen der Initiative entsprochen.

2. Zweite Gemeinsamkeit: Überprüfung der Eignung von Kandidatinnen und Kandidaten

a. Aufnahmeprüfung als Element zur Eignungsabklärung nach geltendem Recht

Nach geltendem Recht hat die Regierung für die Kantonsschule Bestimmungen zur Sicherung der Ausbildungsqualität zu erlassen (Art. 6 Abs. 2 MSG). Art. 14 Abs. 1 MSG hält zudem fest, dass die Aufnahmebedingungen einer privaten Mittelschule den Bestimmungen für die Kantonsschule entsprechen müssen. Seit dem Jahr 2000 hat sich die einheitliche Aufnahmeprüfung bewährt, welche bereits in der Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zur Teilrevision des Mittelschulgesetzes (Heft Nr. 9/1997–98, S. 566/567) in Aussicht gestellt und diskutiert wurde. Wer die Aufnahmeprüfung bestanden hat, kann gemäss Art. 14 Abs. 3 der Aufnahmeprüfungsverordnung (BR 425.060) in eine Mittelschule nach Wahl eintreten. Besondere, zusätzliche Aufnahmekriterien kann – wie das Beispiel des Schweizerischen Sportgymnasiums Davos zeigt – eine Mittelschule im Grundsatz festlegen.

b. Initiative verankert das Aufnahmeverfahren nochmals

Die Initiative sieht in Art. 2^{bis} Abs. 1 vor, dass die Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten für den Besuch einer Mittelschule mit einer Aufnahmeprüfung oder in einem anderen Auswahlverfahren überprüft wird. Initiantinnen und Initianten bekennen sich demnach klar zu einer Aufnahmeprüfung oder zu einem anderen Auswahlverfahren und lehnen demzufolge eine Aufweichung der Selektion und der Eignungsabklärungen ab. Gemäss Art. 2^{bis} Abs. 3 des Initiativvorschlags gelten diese Vorgaben auch für Schülerinnen und Schüler, welche eine vom Kanton subventionierte private Mittelschule besuchen. Indem der Initiativvorschlag ein Aufnahmeverfahren vorsieht, welches die Eignung der Kandidatinnen und Kandidaten überprüft und für die Kantonsschule wie auch für die Privaten Mittelschulen gilt, stimmt der Initiativvorschlag in diesem zentralen Punkt mit der geltenden Rechtsordnung überein. Im skizzierten Problembereich regelt somit die Initiative Fragen, welche in Art. 6 und Art. 14 Abs. 1 MSG bereits geregelt sind, im Ergebnis in gleicher Weise nochmals.

3. Zwischenergebnis: Die Hauptanliegen der Initiative sind erfüllt und erfordern keine Gesetzesrevision

a. Gesetzgebungstechnisch überflüssige Regelungen nicht ins Gesetz aufnehmen (VFRR)

Nach dem Regierungsbeschluss vom 2. Mai 2006 (Prot. Nr. 508) ist davon auszugehen, dass die geltende Rechtsordnung die Einführung eines Numerus Clausus im Mittelschulbereich nicht zulässt. Demnach ist eine gesetzliche Regelung, welche die Einführung eines Numerus Clausus als unzulässig bezeichnet, normativ kaum mit Wirkung und gesetzgebungstechnisch nicht erforderlich. Würde das Gesetz bereits eine solche Bestimmung enthalten, müsste die entsprechende Regelung nach den Vorgaben, welche im Projekt Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und der Rechtsanwendung (VFRR) erarbeitet wurden, als überflüssig beurteilt werden. Unter materiellrechtlichen Aspekten und in Beachtung der VFRR-Grundsätze wäre die mit der Initiative vorgeschlagene Bestimmung nicht ins Gesetz aufzunehmen.

Zusammenfassend ist fest zu halten, dass die Einführung eines Numerus Clausus bereits nach geltendem Recht unzulässig ist. Mit der Initiative würde demnach den Stimmberechtigten eine Vorlage zur Abstimmung unterbreitet, welche unter materiell-rechtlichen Gesichtspunkten überflüssige Regelungen ins Gesetz aufnehmen will. Im Wesentlichen hätten die Stimmberechtigten die Frage zu beantworten, ob die sich aus dem geltenden Recht

ohnehin ergebende Unzulässigkeit der Einführung eines Numerus Clausus im Mittelschulgesetz ausdrücklich verankert werden soll.

b. Schwierig zu deutende rechtspolitische Signalwirkung eines Abstimmungsergebnisses

Aufgrund der materiellen Rechtslage könnte keine Abstimmung «gegen» oder «für» die Einführung eines Numerus Clausus stattfinden. Gleichwohl ist anzuerkennen, dass die Annahme wie auch die Ablehnung der Initiative durch das Volk eine gewisse rechtspolitische Signalwirkung hätte. Die rechtspolitische Signalwirkung dürfte sich indessen in engen Grenzen halten und schwierig zu deuten sein. In erster Linie ergibt sich dies, weil eben gerade nicht für oder gegen einen Numerus Clausus abgestimmt werden könnte, sondern bloss darüber, ob die materiell überflüssige Bestimmung – in Übereinstimmung mit den Ergebnissen aus dem Projekt VFRR – ins Gesetz aufzunehmen sei. Sofern irgendwann der Wille bestehen würde, die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung eines Numerus Clausus zu schaffen, wären die für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorgezeichneten Schritte einzuhalten (der Grosse Rat könnte eine entsprechende Teilrevision des Mittelschulgesetzes verabschieden, welche dem Referendum unterstehen würde). Unabhängig davon, ob der Initiativvorschlag Eingang findet ins Mittelschulgesetz oder ob die Initiative deutlich abgelehnt würde, wäre eine Revision des Mittelschulgesetzes im Grundsatz möglich, ohne eine Sperrfrist beachten zu müssen.

c. Geltendes Recht und Initiative gewährleisten Erhöhung output-orientierter Vorgaben

Die Initiative ändert nichts an der Bündner Zielvorgabe für das Gymnasium, welches nach Art. 6 Abs. 1 MSG eine breite Allgemeinbildung vermittelt und auf das Hochschulstudium vorbereitet. Dieser Vorgabe entsprechend haben die Gymnasien die Jugendlichen zur Hochschulreife zu führen. Der Grad der Zielerreichung lässt sich indiziell an der Studienverlaufstatistik sowie anhand der absolvierten Eignungstests überprüfen. Allfällige Massnahmen zur Verbesserung der aktuellen Situation und der nicht befriedigenden Ergebnisse (vgl. dazu vorn S. 969 ff.) stehen in Einklang mit dem vom Volk am 21. Mai 2006 angenommenen neuen Art. 61a Abs. 1 der Bundesverfassung, welcher eine hohe Qualität für den Bildungsraum Schweiz anstrebt. Sie können sowohl nach geltendem Recht wie auch nach Initiativvorschlag in ähnlicher Weise durch die Bündner Mittelschulen umgesetzt werden.

VI. Vermeintliche und effektive Unterschiede zwischen geltendem Recht und Initiativvorschlag

1. Dissonanzen bei der Bewertung der Maturitätsquote – ein effektiver Unterschied?

Soweit Massnahmen im gymnasialen Bereich damit begründet werden, Graubünden weise eine tiefe Maturitätsquote auf im Vergleich zur Schweiz, lässt sich dies für die Neuzeit nicht mit Zahlenangaben untermauern (vgl. vorn S. 967). Ob eine höhere Maturitätsquote gleichzusetzen ist mit einer Verbesserung der Chancen der betroffenen Jugendlichen, darf zumindest hinterfragt werden. Zu dieser Frage ist die Kennziffer, welche über den Studierenerfolg Auskunft gibt, eher aussagekräftiger als die Maturitätsquote. Ob Absolventinnen und Absolventen der Bündner Gymnasien in der Lage sind, erfolgreich zu studieren, ist eine entscheidende Aussage über deren Chancen. Angaben über erfolgreiche Studienabschlüsse und Erfolge an Eignungstests zeigen eher auf, welche Ergebnisse mit den eingesetzten Ressourcen erreicht wurden und wie viele Personen ihr angestrebtes Ziel erreichen konnten. Die Maturitätsquote sagt nicht aus, wie viele junge Menschen im Studium Erfolg erleben oder Enttäuschungen zu verarbeiten haben.

2. Die «zu strengen Prüfungen» – verfassungs- und gesetzeskonform ausgelegt

Der Wortlaut von Art. 2^{bis} Abs. 2 (Initiative), wonach die Einführung einer maximalen Aufnahmequote auch in versteckter Form (Auswahl durch zu strenge Prüfungen), unzulässig sei, lässt verschiedene Interpretationsmöglichkeiten zu. Der Passus ist mehrdeutig und missverständlich. Er kann indessen so ausgelegt werden, dass die Bestimmung mit Art. 14 Abs. 1 Ziff. 3 KV vereinbar ist, sich in das vom Mittelschulgesetz vorgezeichnete System einfügen lässt, und nicht als ungültig beurteilt werden muss.

Ob eine «zu strenge Prüfung» vorliegt, wäre im konkreten Anwendungsfall anhand objektiver oder objektivierter Kriterien zu ermitteln. In erster Linie wäre in diesem Zusammenhang die Frage zu beantworten, ob die Prüfungsaufgaben mit den im Lehrplan fixierten Lernzielen übereinstimmen. Dieser Zielsetzung ist auch das heute praktizierte Aufnahmeverfahren verpflichtet, so dass materiell-rechtlich kaum ein Unterschied besteht zwischen der geltenden Regelung und dem Initiativvorschlag.

Unklar ist indessen, wer und in welchem Verfahren – denkbar wäre sowohl ein Vorprüfungsverfahren als auch eine Überprüfung im Beschwerdefall – beurteilt, ob die Prüfungen zu streng waren. Unklar ist ebenfalls, wel-

che Auswirkungen die Gutheissung einer entsprechenden Beschwerde für die beschwerdeführende Person, aber auch allgemein, bezogen auf das betroffene Fach, nach sich ziehen würde. Im konkreten Einzelfall könnten sich Problemlagen einstellen, in welchen trotz Einhaltung des Lehrplans – aber aufgrund unterschiedlicher Leistungsfähigkeit der Klassen – die zu vermittelnden Lerninhalte nicht in einheitlicher Tiefe vermittelt werden können. Dies könnte für den Einzelnen nach seiner subjektiven Empfindung zu einer «zu strengen» Prüfung führen (auch wenn diese im Beschwerdefall einer objektivierten Betrachtung nicht standhalten würde). Insgesamt verdient die geltende Regelung den Vorzug gegenüber dem mehrdeutigen, unklaren und interpretationsbedürftigen Initiativvorschlag.

3. «Zusätzlich andere Aufnahmebedingungen» der Privaten Mittelschulen – kantonale Vorgaben als Minimalanforderungen

Abs. 4 des Initiativvorschlages stellt den Privaten Mittelschulen frei, «zusätzlich andere Aufnahmebedingungen zu stellen, wenn sie im Einklang mit der juristischen Ordnung stehen». Auch diese Bestimmung ist missverständlich und interpretationsbedürftig. Wird aber das für die Gültigkeit der Initiative günstigere Auslegungsergebnis berücksichtigt, ist davon auszugehen, dass die Bestimmungen der Mittelschulgesetzgebung als Mindeststandard auch von den Privaten Mittelschulen zu beachten sind. Nach diesem Auslegungsergebnis kann eine Schule neben der mit der Aufnahmeprüfung überprüften Eignung noch andere Aufnahmebedingungen berücksichtigen. Eine solche andere Aufnahmebedingung kann beispielsweise ein höheres Leistungsvermögen, z.B. in einer Sportart, sein. Gemäss Initiativvorschlag würde es jeder privaten Mittelschule freistehen, in Durchbrechung des Grundsatzes der freien Schulwahl für die Jugendlichen, ein über dem geforderten Mindeststandard liegendes Leistungsvermögen zu verlangen. Damit ginge aber auch die Gefahr einher, dass eine exzessive Anwendung solcher zusätzlicher Anforderungen die heute gewährleistete freie Schulwahl einschränken oder verhindern würde und die Vergleichbarkeit der Aufnahmebedingungen nicht mehr gewährleistet wäre. Die geltende Rechtsordnung verdient gegenüber dem unklar formulierten Absatz 4 des Initiativvorschlages den Vorzug.

VII. Annahme der Initiative hätte kaum praktische Auswirkungen

Nachdem dem Hauptanliegen der Initiative mit der Aufhebung der Zulassungsbeschränkung entsprochen wurde, hätte eine Annahme der «Volksinitiative für eine Bündner Mittelschule ohne Numerus Clausus» keine

Auswirkungen auf das Aufnahmeverfahren an den Bündner Mittelschulen. Kandidatinnen und Kandidaten hätten sich wie bis anhin einem Eignungsverfahren zu stellen. Nach bisherigem Recht wie auch nach Vorschlag der Initiative bleibt die einheitliche Aufnahmeprüfung im Kanton möglich, da gemäss Art. 2^{bis} Abs. 3 des Initiativvorschlags die Aufnahmebedingungen auch Gültigkeit für die Kandidatinnen und Kandidaten haben, welche eine private Mittelschule besuchen. Und die Privaten Mittelschulen hätten die Möglichkeit, zusätzlich andere Aufnahmebedingungen (etwa im Bereich sportlicher Leistungsfähigkeit) an die Kandidatinnen und Kandidaten zu stellen.

Der in Abs. 2 verankerte Passus gegen eine Einführung des Numerus Clausus in versteckter Form, durch zu strenge Prüfungen, ist dann durchführbar und wiederum ohne praktische Auswirkungen, wenn im Rahmen einer objektivierten Betrachtung überprüft werden kann, ob die gestellten Prüfungsaufgaben den Lehrplan und die Lernziele berücksichtigen. Bezogen auf die Rechtsfolgen, welche bei einer Beschwerdebehandlung mit der Feststellung verbunden sind, es sei in einem Fach eine zu strenge Prüfung durchgeführt worden, ist die Initiative unklar.

Unter Berücksichtigung der geringen und unklaren praktischen Auswirkungen der Initiative verdient die geltende Ordnung den Vorzug.

VIII. Finanzielle Auswirkungen

Die Umsetzung der Volksinitiative für eine Bündner Mittelschule ohne Numerus Clausus dürfte weder zu nennenswerten Mehrkosten noch zu Einsparungen führen. Ob die Revision des Mittelschulgesetzes dazu führen würde, dass im Zusammenhang mit den Aufnahmeverfahren zusätzliche Beschwerden zu behandeln sein würden, lässt sich nicht beurteilen.

IX. Verzicht auf einen Gegenvorschlag nach Erfüllung des Initiativziels

Die Regierung beantragt dem Grossen Rat, von dem ihm nach Art. 15 Abs. 2 KV zustehenden Gegenvorschlagsrecht aus folgenden Gründen nicht Gebrauch zu machen:

Das Hauptanliegen der Initiative ist erfüllt. Mit der Aufhebung der befristeten Zulassungsbeschränkung durch die Regierung ist das Hauptanliegen der Initiative, die Aufhebung des Numerus Clausus, erfüllt (vgl. GRP 5 / 2004/2005, S. 1055, wonach das Initiativkomitee nicht prioritär eine Volksabstimmung erzwingen wolle; Ziel sei es, keinen Numerus Clausus für die

Bündner Mittelschulen zu haben). Ein Gegenvorschlag zur Initiative, welcher ja auf anderem Weg zum gleichen Ziel führen müsste wie die Initiative, müsste zwangsläufig dem geltenden Recht entsprechen. Dieses ist im Unterschied zum Initiativvorschlag abgestimmt auf die Vorgaben aus dem Projekt VFRR und steht der Einführung eines Numerus Clausus entgegen. Was mit einem Gegenvorschlag beantragt werden könnte, nämlich auf anderem Weg das gleiche Ziel zu verfolgen, hat die Regierung bereits umgesetzt.

Auf einen Gegenvorschlag ist auch deshalb zu verzichten, weil mit einem Gegenvorschlag nicht eine Revision des Mittelschulgesetzes beantragt werden kann, welche eine gesetzliche Grundlage für die Einführung des Numerus Clausus schaffen würde. Ein solcher «Gegenvorschlag» wäre unzulässig, weil er materiell gerade nicht auf anderem Weg zum gleichen Ziel führen würde wie die Initiative.

X. Schlussbemerkungen und Anträge

Das geltende Recht enthält für die Mittelschule keine gesetzliche Grundlage für die Einführung eines Numerus Clausus. Mit der Aufhebung der im Jahre 2003 beschlossenen befristeten Zulassungsbeschränkung ist die Hauptzielsetzung der Initiative erfüllt. Materiell-rechtlich ändert die Initiative an der geltenden Rechtsordnung also nichts. Unter diesem Gesichtspunkt erweist sich der teilweise missverständlich formulierte Initiativvorschlag als überflüssig. Insbesondere die Absätze 2 und 4 des Initiativvorschlags können zu zusätzlichen Problemen in der Rechtsanwendung führen und eine Qualitätssteigerung der Bündner Mittelschulen gefährden. Schliesslich wäre die rechtspolitische Signalwirkung einer allenfalls durchzuführenden Volksabstimmung kaum verlässlich zu deuten, u.a. weil die Initiative materiell eben keine Änderung der aktuellen Rechtslage herbeiführen könnte. So betrachtet stellt die Initiative materiell-rechtlich primär das Ergebnis aus dem Projekt VFRR in Frage, wonach nur notwendige Bestimmungen in ein Gesetz aufzunehmen sind.

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. die kantonale «Volksinitiative für eine Bündner Mittelschule ohne Numerus Clausus» dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung

Der Präsident: *Lardi*

Der Kanzleidirektor: *Riesen*

