



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 8/2017–2018

	Inhalt	Seite
9.	Kantonale Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule (Fremdspracheninitiative)»	585

Inhaltsverzeichnis

9.	Kantonale Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule (Fremdspracheninitiative)»	
I.	Ausgangslage	585
II.	Der Fremdsprachenunterricht in der Schweiz	586
	1. Landes-, Amts- und Schulsprachen in der Schweiz	586
	2. Entwicklung des Fremdsprachenunterrichts bis 2004	587
	3. Das Harmonisierungsmodell der EDK von 2004	588
	4. Die neue Bildungsverfassung	590
	5. Das HarmoS-Konkordat	590
	6. Das Sprachengesetz des Bundes	591
	7. Aktuelle Entwicklungen in den Kantonen und auf Bundesebene	592
	7.1. Vorstösse und Volksinitiativen in den Kantonen	592
	7.2. Die Position der EDK	592
	7.3. Vernehmlassung zur Änderung des SpG des Bundes ..	593
	7.4. Parlamentarische Vorstösse auf Ebene Bund	594
	8. Der Fremdsprachenunterricht im aktuellen Schuljahr 2017/18	594
III.	Sprachen in Bündner Schulen	596
	1. Die Schulsprachen	596
	2. Der Fremdsprachenunterricht	596
IV.	Behandlung der Initiative im Grossen Rat und Volksabstimmung	597
	1. Vorlage der Botschaft der Regierung an den Grossen Rat ...	597
	2. Behandlung der Fremdspracheninitiative durch den Grossen Rat	597
	3. Volksabstimmungen	598
V.	Die Umsetzung der Fremdspracheninitiative in der eingereichten Form (ohne Gegenvorschlag)	599
	1. Die Urteile des Verwaltungs- und des Bundesgerichts	599
	1.1. Erkenntnisse aus dem Verwaltungsurteil	600
	1.1.1. Umsetzungsspielraum	600
	1.1.2. Voraussetzungen für die Vereinbarung mit übergeordnetem Recht	602

1.2. Ergänzende Erkenntnisse aus dem Bundesgerichts- urteil	604
1.3. Fazit	605
2. Von der Umsetzung besonders betroffene Bereiche	606
2.1. Lehrplan	606
2.2. Schulorganisation	607
2.3. Regionale Besonderheiten	608
2.4. Verschieben von Unterrichtseinheiten auf die Sekundarstufe I	613
2.5. Lehrmittel	613
2.6. Weiterbildung Lehrpersonen	615
2.7. Schulraum	616
2.8. Finanzielle Folgen	617
VI. Möglicher Gegenvorschlag	618
VII. Zusammenfassung	619
VIII. Anträge	620

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

9.

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

Chur, den 20. Februar 2018

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

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

I. Ausgangslage

Im Kanton Graubünden wurde am 27. November 2013 die Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule (Fremdspracheninitiative)» bei der Standeskanzlei eingereicht. Die unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen folgendes Begehren:

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

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

Diese Gesetzesinitiative ist in der Form der allgemeinen Anregung im Sinne von Art. 12 Abs. 2 Ziff. 1 und Art. 13 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (KV; BR 110.100) abgefasst. Gegenstand der Initiative bildet eine Anpassung von Art. 30 des Gesetzes

für die Volksschulen des Kantons Graubünden vom 21. März 2012 (Schulgesetz; BR 421.000). Die Initiantinnen und Initianten begründeten ihre Forderung damit, dass die geltende Regelung viele Schülerinnen und Schüler überfordere und benachteilige. Deshalb sollten Muttersprache und Mathematik stärker gefördert werden. Weiter werde in der gesamten Ostschweiz Englisch als erste Fremdsprache unterrichtet.

Nach der Ermittlung der Zahl der gültigen Unterschriften und der Prüfung der weiteren formellen Voraussetzungen durch die Standeskanzlei stellte die Bündner Regierung mit Beschluss vom 10. Dezember 2013 fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist.

Im November 2014 stellte die Regierung mit Botschaft Nr. 10/2014–2015 zuhanden des Grossen Rats Antrag auf Ungültigerklärung der Initiative wegen offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht. Sie stützte sich im Wesentlichen auf ein Rechtsgutachten von Professor Bernhard Ehrenzeller. Der Grosse Rat beschloss am 20. April 2015 mit 82:34 Stimmen, die Fremdspracheninitiative für ungültig zu erklären. Mit Urteil vom 15. März 2016 hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden eine gegen die Ungültigerklärung erhobene Beschwerde gut (Urteil V 15 2). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde an das Bundesgericht wurde am 3. Mai 2017 abgewiesen (Urteil 1C_267/2016). Somit hat nun eine materielle Behandlung der Initiative zu erfolgen.

II. Der Fremdsprachenunterricht in der Schweiz

1. Landes-, Amts- und Schulsprachen in der Schweiz

In der föderalen und mehrsprachigen Schweiz sind das Lernen von Sprachen und entsprechend auch die Koordination des Fremdsprachenunterrichts von zentraler Bedeutung. Die Schweiz verfügt gemäss Art. 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) über die vier Landessprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch. Auf Bundesebene gelten Deutsch, Französisch und Italienisch als Amtssprachen, Rätoromanisch wird im Verkehr mit Rätoromanischsprachigen verwendet (Art. 70 Abs. 1 BV). Die Kantone Bern, Freiburg und Wallis sind zweisprachig (Deutsch und Französisch) und haben entsprechend zwei Amtssprachen. Die Amtssprachen sind in diesen Kantonen zugleich auch Schulsprachen. Der Kanton Graubünden ist mit Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch dreisprachig und verfügt über drei Amtssprachen (Art. 3 KV).

Gemäss Art. 62 Abs. 1 BV sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Dies ergibt sich bereits aus den allgemeinen Grundsätzen der Kompe-

tenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen gemäss Art. 3 i.V.m. Art. 42 BV. Zentrale Aspekte des Schulwesens bilden die Unterrichtssprache, aber auch der Fremdsprachenunterricht. Beide liegen in der Kompetenz der Kantone. Die kantonale Schulhoheit gilt allerdings nicht unbegrenzt. Eine Einschränkung erfolgt einerseits durch zahlreiche bundesrechtliche Vorschriften. Die entsprechenden Grundlagen in der Bundesverfassung finden sich sowohl im Grundrechtsteil als auch im Kompetenzteil in den Art. 62 Abs. 2–5, 63, 63a, 64a, 66, 67, 67a und 68. Andererseits führt die verstärkte interkantonale Zusammenarbeit zu einer sich verdichtenden horizontalen Harmonisierung der kantonalen Schulsysteme. Verschiedene bedeutende interkantonale Vereinbarungen schränken die Kompetenzen der einzelnen Kantone im Schulwesen ein und tragen wesentlich zur Erleichterung der Mobilität und der Freizügigkeit innerhalb der Schweiz bei. Zudem bewirken sowohl die bundesrechtlichen Vorgaben als auch die horizontale Harmonisierung eine gewisse Angleichung der Bildungsziele und -inhalte sowie der Qualitätsstandards. Insgesamt ist das Schulwesen heute eine Aufgabe von Kantonen und Bund mit differenzierten Verzahnungen auf den unterschiedlichen Bildungsstufen.

2. Entwicklung des Fremdsprachenunterrichts bis 2004

Das Erlernen von Fremdsprachen nimmt im mehrsprachigen Land Schweiz traditionsgemäss einen hohen Stellenwert ein. Der Unterricht in einer zweiten Landessprache (Langue 2) für alle Kinder ab der Primarstufe wurde ab Ende der 1960er-Jahre zu einem Thema. Erste Kantone führten Frühfranzösisch resp. Frühdeutsch in den 1970er-Jahren ein. Allerdings blieb der Zeitpunkt, ab welchem die zweite Landessprache unterrichtet wurde, uneinheitlich. 1975 sprach die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zuhanden der Kantone die Empfehlung aus, den Beginn des Unterrichts in der zweiten Landessprache ins 4. oder 5. Schuljahr zu legen.

Ende der 1990er-Jahre war diese Empfehlung in fast allen Kantonen umgesetzt. Zur gleichen Zeit stellte sich immer deutlicher die Frage des Unterrichts einer dritten Sprache, vor allem des Englischen, im Kontext der obligatorischen Schulzeit. Einige Kantone planten die Vorverlegung des Englischen auf die Primarstufe. Dazu waren neue Erkenntnisse aus der Sprachlernforschung und der Fremdsprachendidaktik verfügbar. Seit 1998 hatten einzelne Kantone auch entschieden, auf der Primarstufe das Englische der zweiten Landessprache zeitlich vorzuziehen.

Damit drängte sich die Erarbeitung eines neuen schweizerischen Sprachenkonzepts auf. Eine Expertengruppe wurde von der EDK mit der Auf-

gabe betraut, kohärente Vorschläge zu unterbreiten. Daraus ist 1998 ein Gesamtsprachenkonzept hervorgegangen. Dieses wurde zwar nie offiziell verabschiedet. Dennoch hat es die pädagogische und politische Diskussion dauerhaft beeinflusst.

3. Das Harmonisierungsmodell der EDK von 2004

Nach einem gescheiterten Versuch im Jahre 2001 stimmte die EDK an ihrer Plenarversammlung vom 25. März 2004 einstimmig einer gemeinsamen Strategie zum Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule zu. Die wichtigsten Ziele dieser Strategie sind: Das Sprachenlernen in der Schweiz soll insgesamt verbessert werden. Dazu zählt explizit auch das Lernen der Erstsprache (Schulsprache). Die Schweiz soll zudem stärker vom Potenzial des frühen Sprachenlernens und von ihrer Mehrsprachigkeit profitieren. Damit soll ihre Konkurrenzfähigkeit im europäischen Kontext erhalten bleiben, resp. gestärkt werden.

Die Strategie enthält neben allgemeinen Erwägungen zu den Zielsetzungen des Sprachenunterrichts und den Leitlinien für seine Entwicklung und seine Koordination auch Bestimmungen zur Anzahl und zur Reihenfolge der Sprachen, die während der obligatorischen Schulzeit gelernt werden sollen. Im Wesentlichen handelt es sich um die folgenden Punkte:

- Eine erste Fremdsprache (eine Landessprache oder Englisch) wird ab dem 3. Schuljahr gelernt.
- Eine zweite Fremdsprache (eine Landessprache oder Englisch) wird ab dem 5. Schuljahr gelernt.
- Eine dritte Fremdsprache (eine Landessprache) ist den Schülerinnen und Schülern ab dem 7. Schuljahr fakultativ anzubieten.

Für den Beginn des Fremdsprachenunterrichts wurde damit eine einheitliche Lösung gefunden. Für die Reihenfolge der zu lernenden Sprachen war dies jedoch nicht der Fall. Es wurde einzig festgelegt, dass die Reihenfolge der unterrichteten Sprachen (zweite Landessprache oder Englisch) regional koordiniert werden soll und per Ende der obligatorischen Schulzeit in beiden Fremdsprachen vergleichbare Kompetenzen zu erreichen sind. Diese regional koordinierte Lösung trägt der Autonomie der Kantone im Schulwesen Rechnung.

In den darauffolgenden Jahren bildeten sich zwei Regionen mit unterschiedlichen Konstellationen. Die Westschweiz, die zweisprachigen Kantone und die deutschsprachigen Kantone nahe der Sprachgrenze beginnen im 3. Schuljahr mit einer Landessprache (Deutsch oder Französisch) als erste Fremdsprache. Die deutschsprachigen Kantone der Zentral- und Ostschweiz

inklusive Zürich beginnen mit Englisch als erster Fremdsprache. Daneben bilden die Kantone Tessin und Graubünden zwei Sonderfälle.

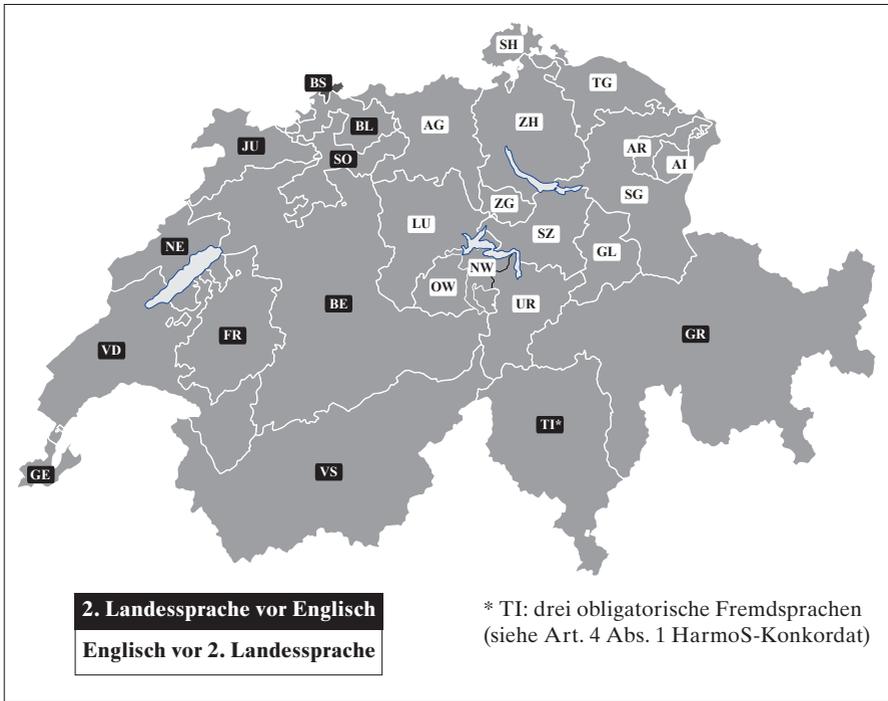


Abbildung 1: 2. Landessprache oder Englisch als erste Fremdsprache, Quelle: EDK.

In den fünf deutschsprachigen Kantonen Luzern, Schaffhausen, Thurgau, Zug und Zürich kamen in den zwei Jahren nach der Verabschiedung der erwähnten Strategie zum Sprachunterricht Volksinitiativen zustande mit dem Ziel, dass auf der Primarstufe nur eine Fremdsprache unterrichtet wird. Im Wesentlichen begründeten die Initiantinnen und Initianten ihr Anliegen damit, dass viele Schülerinnen und Schüler mit dem Unterricht von zwei Fremdsprachen in der Primarschule überfordert seien. In vier Kantonen wurden die Initiativen 2006 vom Stimmvolk abgelehnt. Im Kanton Luzern wurde die Initiative 2007 zurückgezogen.

4. Die neue Bildungsverfassung

Am 21. Mai 2006 wurde die neue Bildungsverfassung (Art. 61a–68 BV) vom Volk mit der überwältigenden Mehrheit von 85,6% sowie von allen Ständen angenommen. Gemäss Art. 61a Abs. 1 BV sorgen Bund und Kantone gemeinsam im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz. Sie koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicher. Weiter enthält Art. 62 Abs. 4 BV seither die Verpflichtung der Kantone zur Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen. Die Pflicht der Harmonisierung der Ziele der Bildungsstufen umfasst auch die Harmonisierung der Ziele für den Fremdsprachenunterricht.

5. Das HarmoS-Konkordat

Noch vor der Volksabstimmung zur neuen Bildungsverfassung wurde Anfang 2006 von der EDK ein Konkordat als Basis für die gesamtschweizerische Harmonisierung der Schule vorgestellt. Diese Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) wurde am 14. Juni 2007 von der Plenarversammlung der EDK einstimmig zuhanden der kantonalen Beitrittsverfahren verabschiedet. Im April 2009 wurde die notwendige Anzahl von zehn Kantonen für die Inkraftsetzung des Konkordats erreicht. Dieses trat somit am 1. August 2009 in Kraft. Den Beitritt beschlossen haben aktuell 15 Kantone. In sieben Kantonen wurde der Beitritt zum HarmoS-Konkordat in Volksabstimmungen abgelehnt, darunter in Graubünden (kantonale Volksabstimmung vom 30. November 2008).

Das HarmoS-Konkordat enthält im Wesentlichen Bestimmungen zu den Zielen und Inhalten des Unterrichts (regionale Lehrpläne, Einführung von nationalen Bildungsstandards, individuelle Portfolios), sowie zur Sicherung und zum Ausbau der Qualität des Schulsystems auf nationaler Ebene (Bildungsmonitoring Schweiz mit Bezug auf die nationalen Bildungsstandards). Im Bereich Sprachen ist in Art. 3 Abs. 2 lit. a zur Grundbildung Folgendes vorgesehen:

Sprachen: eine umfassende Grundbildung in der lokalen Standardsprache (mündliche und schriftliche Sprachbeherrschung) und grundlegende Kompetenzen in einer zweiten Landessprache und mindestens einer weiteren Fremdsprache.

In Bezug auf die Fremdsprachen übernimmt das HarmoS-Konkordat die Elemente der Sprachenstrategie der EDK von 2004. Nebst der Vorverlegung von zwei Fremdsprachen auf die Primarstufe präzisiert es auch, dass in beiden Fremdsprachen per Ende der obligatorischen Schule gleichwertige Kompetenzniveaus vorgegeben werden sollen. Zudem muss während der obligatorischen Schule ein bedarfsgerechtes Angebot an fakultativem Unterricht in einer dritten Landessprache bestehen.

6. Das Sprachengesetz des Bundes

Am 1. Januar 2010 ist das Bundesgesetz über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften vom 5. Oktober 2007 (SpG; SR 441.1) in Kraft getreten, ein halbes Jahr später die Verordnung über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften vom 10. Juni 2010 (SpV; SR 441.11). Das Gesetz und die Verordnung regeln folgende vier Bereiche:

- Den Gebrauch der Amtssprachen des Bundes sowie die Förderung der Mehrsprachigkeit im öffentlichen Dienst;
- die Massnahmen zur Förderung der Verständigung und des Austauschs;
- die Unterstützung der mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben;
- die Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache und Kultur.

In Art. 15 Abs. 3 SpG ist vorgesehen, dass sich der Bund und die Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit für einen Fremdsprachenunterricht einsetzen, welcher gewährleistet, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen. Der Unterricht in den Landessprachen hat den kulturellen Aspekten der mehrsprachigen Schweiz Rechnung zu tragen.

7. Aktuelle Entwicklungen in den Kantonen und auf Bundesebene

7.1. Vorstösse und Volksinitiativen in den Kantonen

Seit 2010 wurden neben Graubünden auch in sechs weiteren Kantonen Volksinitiativen für nur eine Fremdsprache in der Primarschule eingereicht. In den Kantonen Aargau (12. Februar 2017), Nidwalden (8. März 2015), Luzern (24. September 2017), St. Gallen (25. September 2017) und Zürich (21. Mai 2017) wurden diese inzwischen abgelehnt. Der Entscheid im Kanton Basel-Landschaft ist derzeit noch hängig.

Weiter wurden in den verschiedenen Parlamenten beinahe 50 kantonale Vorstösse zu denselben Themen eingereicht. Im Kanton Thurgau wurde am 13. Februar 2013 die Motion «Französisch erst auf der Sekundarstufe» eingereicht. Am 6. Mai 2014 beantragte der Regierungsrat, die Motion aus formellen und materiellen Gründen für nicht erheblich zu erklären. Diesem Antrag folgte der Grosse Rat nicht. Er erklärte die Motion am 13. August 2014 für erheblich. Darauf unterbreitete der Regierungsrat am 4. Oktober 2016 dem Grossen Rat die Botschaft betreffend die Änderung des Gesetzes über die Volksschule (Französisch wird als zweite Fremdsprache erst auf der Sekundarstufe I unterrichtet). In der 1. Lesung am 3. Mai 2017 hatte der Grosse Rat die Gesetzesvorlage zur Verschiebung des Französischunterrichts auf die Sekundarschulstufe mit 64 zu 53 Stimmen zwar gutgeheissen. In der 2. Lesung am 14. Juni 2017 stimmte der Grosse Rat aber einem Streichungsantrag mit 62 zu 60 Stimmen zu. Damit wurde das Geschäft als erledigt abgeschlossen. Somit kann festgestellt werden, dass bisher in allen Kantonen die Sprachenstrategie der EDK entweder von den Parlamenten oder sogar vom Volk bestätigt worden ist.

7.2. Die Position der EDK

An der Plenarversammlung der EDK vom 30. und 31. Oktober 2014 wurde vor dem Hintergrund der aktuell laufenden Diskussion zum Fremdsprachenunterricht eine Aussprache zum Sprachenunterricht geführt. Dabei wurde die Strategie zum Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule von 2004 erneut bestätigt. In der Stellungnahme der EDK wird darauf hingewiesen, dass die Umsetzung der Strategie in der komplexen Sprachensituation der Schweiz genügend Zeit braucht. An die kantonalen Parlamente und Regierungen wird appelliert, entsprechend den Vorgaben der Bundesverfassung, zu einer koordinierten Lösung im Sprachenbereich beizutragen.

7.3. Vernehmlassung zur Änderung des SpG des Bundes

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen in den Kantonen beauftragte der Bundesrat am 6. Juli 2016 das Eidgenössische Departement des Innern (EDI), ein Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des SpG durchzuführen mit dem Ziel, die Stellung der Landessprachen im Sprachenunterricht der obligatorischen Schule zu stärken, die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern und für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraums Schweiz zu sorgen.

Eine allfällige Revision würde in einer Regelung bestehen, die einerseits den Landessprachen den ihnen gebührenden Platz im Sprachenunterricht zuweist und andererseits den kantonalen Kompetenzen in Unterrichtsfragen sowie den sprachregionalen Unterschieden Rechnung trägt. Dazu stellte der Bundesrat drei Varianten zur Diskussion:

- Variante 1 folgt dem Wortlaut der parlamentarischen Initiative der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats. Sie ist auf die Primarstufe beschränkt und legt fest, dass der Unterricht in der zweiten Landessprache spätestens ab dem 5. Schuljahr beginnen muss.
- Variante 2 verankert die Lösung des HarmoS-Konkordats auf Gesetzesstufe. Sie legt fest, dass die erste Fremdsprache spätestens ab dem 3. Schuljahr, die zweite Fremdsprache ab dem 5. Schuljahr unterrichtet werden muss. Eine der beiden Sprachen ist eine zweite Landessprache, die andere Sprache ist Englisch.
- Variante 3 bezweckt die formelle Sicherung der Stellung der zweiten Landessprache. Sie legt fest, dass der Unterricht in der zweiten Landessprache auf der Primarstufe beginnen und bis zum Ende der Sekundarstufe I dauern muss.

In den Vernehmlassungsunterlagen stellte der Bundesrat fest, dass er es begrüßen würde, wenn die Kantone untereinander eine gemeinsame Lösung finden. Sollten alle Kantone ihre 2004 beschlossene Sprachenstrategie umsetzen, wäre eine Änderung des Sprachengesetzes nicht notwendig.

Innert Vernehmlassungsfrist gingen beim EDI 63 Antworten ein. Grundsätzlich erachteten es die meisten Kantone – auch Graubünden – als problematisch, wenn der Bund in einem Gebiet gesetzgeberisch tätig wird, welches in die Kantonszuständigkeit fällt. Inhaltlich unterstützten die sich äussernden Kantone in der Mehrheit Variante 2, die sich äussernden Parteien, Wirtschaftsverbände sowie die interessierten Organisationen und Verbände bevorzugten in der Mehrheit Variante 3, ebenso der Kanton Graubünden. Variante 1 erhielt keine Unterstützung.

7.4. Parlamentarische Vorstösse auf Ebene Bund

Auch auf Bundesebene wurden in den vergangenen vier Jahren diverse parlamentarische Vorstösse eingereicht. Letztmals wurde am 4. Mai 2017 ein Vorstoss eingereicht, die Interpellation 17.3302 betreffend «Sprachenunterricht. Den nationalen Zusammenhalt bewahren und die Verfassung respektieren». Hintergrund bildete der in der ersten Lesung kurz davor getroffene Entscheid des Thurgauer Grossen Rats, den Französischunterricht in der Primarschule abzuschaffen. Zwischen der Einreichung des Vorstosses und der Antwort des Bundesrats fand im Thurgauer Grossen Rat die zweite Lesung der entsprechenden Gesetzesgrundlage statt, mit dem Resultat, dass Französisch weiterhin auf Primarstufe unterrichtet wird. Die Antwort des Bundesrats fasst seine bisherigen Aussagen zum Fremdsprachenunterricht zusammen und enthält zudem klare Hinweise darauf, wie er vorzugehen denkt, falls beispielsweise ein Kanton beschliessen sollte, die von der EDK 2004 beschlossenen Harmonisierungseckwerte künftig nicht mehr einzuhalten. Der Bundesrat stellte damit erneut klar, dass er über weitere Schritte befinden werde, falls sich einzelne Kantone von der Harmonisierungslösung im Sprachenbereich wegbewegen würden. Da 2016 bereits eine Vernehmlassung zur Revision des SpG durchgeführt wurde, wären die Grundlagen für ein rasches Handeln vorhanden.

8. Der Fremdsprachenunterricht im aktuellen Schuljahr 2017/18

Im aktuellen Schuljahr haben 23 Kantone die strukturellen Eckwerte der Sprachenstrategie der EDK von 2004 eingeführt. Dies gilt unverändert seit dem Schuljahr 2015/16. In diesen 23 Kantonen leben rund 92% der Wohnbevölkerung.

In 22 Kantonen wird nach dem Modell 3/5 unterrichtet. Der Kanton Tessin, in welchem drei Fremdsprachen obligatorisch unterrichtet werden, kennt ein eigenes Modell. Französisch ist vom 3. bis 7. Schuljahr obligatorisches Unterrichtsfach, Deutsch wird ab dem 7. Schuljahr und Englisch ab dem 8. Schuljahr unterrichtet. In Art. 4 Abs. 1 HarmoS-Konkordat ist vorgesehen, dass die Kantone Graubünden und Tessin bezüglich der Festlegung der Schuljahre vom Modell 3/5 abweichen können, sofern sie zusätzlich eine dritte Landessprache obligatorisch unterrichten.

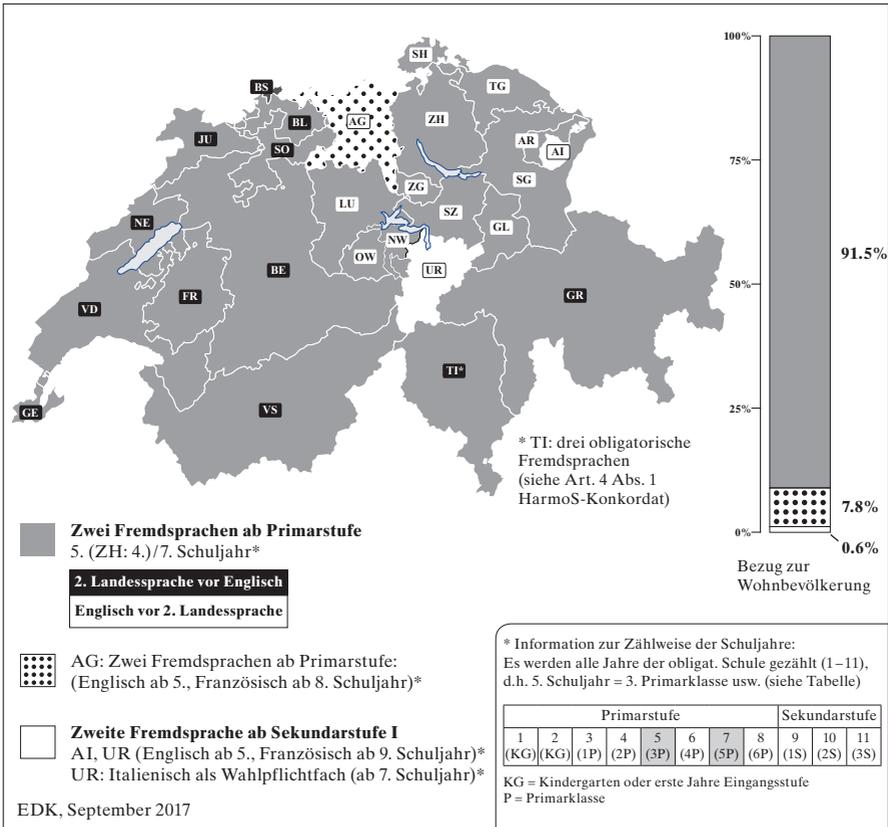


Abbildung 2: Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule im Schuljahr 2017/18, Quelle: EDK.

Im Kanton Aargau wird vorerst Englisch ab dem 3. Schuljahr und Französisch ab dem 6. Schuljahr angeboten. Die Einführung des Französischunterrichts ab dem 5. Schuljahr wird mit dem Inkrafttreten des neuen Aargauer Lehrplans auf das Schuljahr 2020/21 koordiniert. In den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Uri wird Englisch ab dem 3. und Französisch ab dem 7. Schuljahr unterrichtet.

III. Sprachen in Bündner Schulen

1. Die Schulsprachen

Gemäss Art. 18 des Sprachengesetzes des Kantons Graubünden vom 19. Oktober 2006 (SpG; BR 492.100) regeln die Gemeinden in ihrer kommunalen Gesetzgebung die Schulsprachen für den Unterricht in der Volksschule nach den Grundsätzen des SpG. Die Zuordnung der Gemeinden zu den ein- und mehrsprachigen Gemeinden erfolgt analog den Bestimmungen über die Amtssprachen. Im Interesse der Erhaltung einer bedrohten Landessprache bei der Wahl der Schulsprache kann die Regierung auf Antrag der Gemeinde Ausnahmen bewilligen. In einsprachigen Gemeinden erfolgt der Unterricht in der Amtssprache der Gemeinde (Schulsprache). Die Gemeinden müssen dafür sorgen, dass die Schulsprache auf allen Schulstufen besonders gepflegt wird. In mehrsprachigen Gemeinden erfolgt der Unterricht in der angestammten Sprache. In diesen und in deutschsprachigen Gemeinden kann die Regierung auf Antrag der Gemeinde im Interesse der Erhaltung der angestammten Sprache die Führung einer zweisprachigen Volksschule bewilligen (Art. 20 SpG). Den rätoromanischen Gemeinden steht zudem offen, das regionale Idiom oder Rumantsch Grischun als Schulsprache zu bestimmen.

2. Der Fremdsprachenunterricht

Beinahe bis zur Jahrtausendwende wurden in den deutschsprachigen Bündner Primarschulen keine Fremdsprachen unterrichtet. Ab der Sekundarstufe I lernten diese Schülerinnen und Schüler in der Regel als erste Fremdsprache Französisch. In Italienisch- und insbesondere in Romanischbünden war Deutsch teilweise bereits in der Primarschule ein Pflichtfach, allerdings wurde der Einführungsbeginn nicht vereinheitlicht.

Auf das Schuljahr 1999/2000 wurde der Beginn des Unterrichts in einer ersten Fremdsprache auf das 4. Schuljahr für alle Bündner Sprachregionen festgelegt beziehungsweise vereinheitlicht. In deutschsprachigen Schulen konnten die Gemeinden Italienisch oder Rätoromanisch als erste Fremdsprache bestimmen, wobei einige Gemeinden mit dem Fremdsprachenunterricht in Rätoromanisch bereits im 1. Schuljahr begonnen hatten. In italienisch- und rätoromanischsprachigen Schulen war der Unterricht von Deutsch als Fremdsprache vom 4. bis zum 9. Schuljahr obligatorisch. Auf der Sekundarstufe I wurde auf das Schuljahr 2002/03 Englisch als zweite Fremdsprache in allen Sprachregionen obligatorisch.

Im Jahr 2007 entschied die Regierung, die Revision der Volksschulgesetzgebung in zwei Schritten vorzunehmen. Die dringliche Frage betreffend Fremdsprachenunterricht auf der Primarstufe sollte bereits vor der geplanten Totalrevision des Schulgesetzes beantwortet werden.

Der Grosse Rat stimmte in der Aprilsession 2008 einer Teilrevision des Schulgesetzes zu und schuf damit die Voraussetzungen, um den Beginn des Unterrichts in der ersten Fremdsprache auf das 3. Schuljahr zu verschieben und ab dem Schuljahr 2012/13 in allen Sprachregionen Englisch als zweite obligatorische Fremdsprache auf der Primarstufe einzuführen. Diese neue Fremdsprachenlösung entspricht dem EDK-Modell 3/5 und berücksichtigt die spezifischen Rahmenbedingungen des Kantons Graubünden. Besondere Rücksicht wurde bei der getroffenen Lösung auf die Minderheitensprachen Rätoromanisch und Italienisch genommen. Bei der Totalrevision des Schulgesetzes im Jahr 2012 wurde die Regelung von 2008 ohne inhaltliche Änderungen übernommen.

IV. Behandlung der Initiative im Grossen Rat und Volksabstimmung

1. Vorlage der Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

In den Art. 12–15 KV wird die Volksinitiative geregelt. Stimmberechtigte können mit einer Initiative eine Total- oder Teilrevision der Kantonsverfassung, den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eines gemäss Verfassung der Volksabstimmung unterliegenden Beschlusses oder die Einreichung einer Standesinitiative an die Bundesversammlung verlangen (Art. 12 KV). Mit Ausnahme der Initiative auf Totalrevision der Kantonsverfassung oder auf Ausarbeitung eines Beschlusses, welche nur als allgemeine Anregung eingereicht werden dürfen, kann eine Initiative als allgemeine Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (Art. 13 KV). Die kantonale Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule (Fremdspracheninitiative)» wurde zur Änderung eines Gesetzes in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht.

2. Behandlung der Fremdspracheninitiative durch den Grossen Rat

Bei Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung richtet sich das Verfahren nach Art. 15 Abs. 1 KV i.V.m. Art. 70 f. Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden vom 17. Juni 2005 (GPR; BR 150.100). Die allgemeine Anregung ist durch eine Zweiteilung charakterisiert: Zu-

nächst erfolgt die Grundsatzfrage und anschliessend, im Falle einer Gutheissung derselben, die rechtsetzende Umsetzung der Anregung. In einem ersten Schritt befindet der Grosse Rat also über die Frage, ob das Schulgesetz so abgeändert werden soll, dass in der Primarschule im ganzen Kanton nur noch eine Fremdsprache obligatorisch unterrichtet werden soll, nämlich je nach Sprachregion Deutsch oder Englisch.

Gemäss Art. 15 Abs. 2 KV kann der Grosse Rat jeder Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen. Lehnt der Grosse Rat eine allgemein anregende Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ab, findet eine Volksabstimmung statt (Art. 70 Abs. 1 GRP). Eine Volksabstimmung findet auch dann statt, wenn der Grosse Rat einer allgemein anregenden Initiative zustimmt und gleichzeitig einen Gegenvorschlag beschliesst (Art. 70 Abs. 2 GRP). Stimmt der Grosse Rat ohne Gegenvorschlag einer allgemein anregenden Initiative zu, unterbleibt eine Volksabstimmung (Art. 70 Abs. 3 GRP). Falls der Grosse Rat der Fremdspracheninitiative zustimmt, ist somit keine Volksabstimmung zur Grundsatzfrage notwendig. Wenn der Grosse Rat aber einen Gegenvorschlag und/oder die Ablehnung der Fremdspracheninitiative beschliesst, wird anschliessend das Stimmvolk über die Grundsatzfrage befinden können. Die Abstimmungen über die Initiative und einen allfälligen Gegenvorschlag haben gleichzeitig stattzufinden (Art. 15 Abs. 3 und Art. 16 Abs. 1 Ziff. 3 KV).

Mit der Zustimmung zur Grundsatzfrage durch das Stimmvolk beziehungsweise durch den Grossen Rat beginnt die zweijährige Frist nach Art. 15 Abs. 1 KV erneut zu laufen. Innerhalb eines Jahres hat die Regierung dem Grossen Rat eine Botschaft mit ausgearbeitetem Entwurf zu unterbreiten. Zur Umsetzung der Fremdspracheninitiative bedarf es einer Teilrevision des Schulgesetzes, über welche der Grosse Rat also in einem zweiten Schritt zu beraten hätte. Und gegen diese konkrete Gesetzesrevision bestünde in der Folge wiederum das Referendumsrecht.

3. Volksabstimmungen

Im vorangehenden Kapitel wird ausgeführt, in welchen Fällen die Grundsatzfrage, ob das Schulgesetz so abgeändert werden soll, dass in der Primarschule im ganzen Kanton nur noch eine Fremdsprache obligatorisch unterrichtet werden soll, nämlich je nach Sprachregion Deutsch oder Englisch, einer Volksabstimmung unterliegt. Wird die Fremdspracheninitiative vom Souverän abgelehnt, ist das Verfahren beendet.

Stimmt der Grosse Rat oder das Volk der Fremdspracheninitiative zu, hat der Grosse Rat anschliessend über eine Teilrevision des Schulgesetzes zu beraten. Diese Teilrevision untersteht gemäss Art. 17 Abs. 1 Ziff. 1 KV

dem fakultativen Referendum. Es ist demnach möglich, dass sich das Stimmvolk sowohl zur Grundsatzfrage als auch ein zweites Mal zur Umsetzung der Initiative äussern kann.

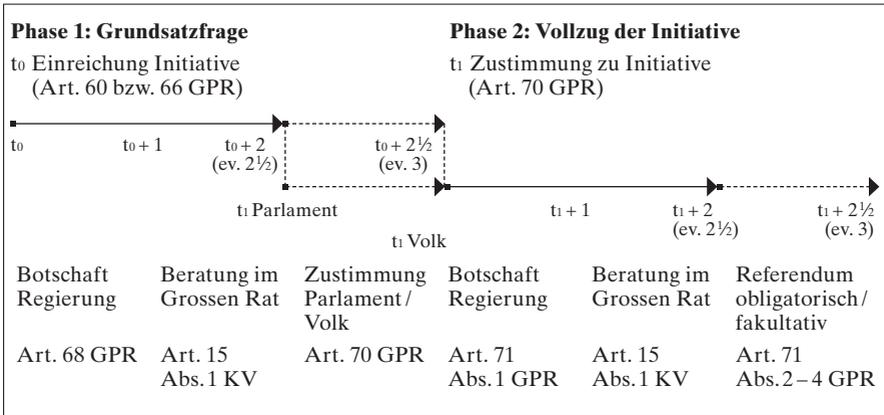


Abbildung 3: Das Verfahren bei allgemein anregenden Initiativen,
Quelle: SCHULER FRANK, Kommentar KV, Art. 15 Rz. 38.

V. Die Umsetzung der Fremdspracheninitiative in der eingereichten Form (ohne Gegenvorschlag)

1. Die Urteile des Verwaltungs- und des Bundesgerichts

Die Fremdspracheninitiative wurde sowohl von der Regierung als auch vom Grossen Rat als ungültig erachtet. Gegen den Ungültigkeitsbeschluss des Grossen Rats wurde von sechs Beschwerdeführenden Verfassungsbeschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden erhoben. Sie beantragten, der angefochtene Beschluss des Grossen Rats sei aufzuheben, die Gültigkeit der Initiative festzustellen und die Sache zur Neuurteilung an den Grossen Rat zurückzuweisen. Diese Beschwerde wurde am 15. März 2016 gutgeheissen. Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts erhoben 18 Privatpersonen gemeinsam Beschwerde beim Bundesgericht. Sie beantragten die Aufhebung des angefochtenen Urteils und die Bestätigung des Beschlusses des Grossen Rats vom 20. April 2015 betreffend Ungültigerklärung der Fremdspracheninitiative. Das Bundesgericht wies die Beschwerde am 3. Mai 2017 ab.

Das Verwaltungsgericht verlangt in seinem Urteil Zurückhaltung bei der Ungültigerklärung von Initiativen insbesondere auch deshalb, weil im vorliegenden Fall das kantonale Gesetz gemäss Art. 55 Abs. 3 KV auch noch

später mittels Verfassungsbeschwerde beim Verwaltungsgericht sowohl unmittelbar angefochten (sogenannte abstrakte Normenkontrolle) als auch im konkreten Anwendungsfall auf die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht überprüft werden (sogenannte konkrete Normenkontrolle) kann (E. 5 d). Beide Urteile geben allerdings deutliche Hinweise darauf, wie die Fremdspracheninitiative allenfalls umgesetzt werden kann, ohne gegen übergeordnetes Recht zu verstossen.

1.1. Erkenntnisse aus dem Verwaltungsgerichtsurteil

1.1.1. Umsetzungsspielraum

Gemäss Verwaltungsgericht gilt es zu beachten, dass die Fremdspracheninitiative in der Form einer allgemeinen Anregung im Sinne von Art. 13 Abs. 1 KV eingereicht worden ist. Der Grosse Rat ist bei der Umsetzung an die inhaltlichen Vorgaben sowie den Gegenstand der Initiative gebunden. Trotzdem kann, allenfalls auch muss, die Umsetzungsvorlage Aspekte enthalten, die zwar nicht formell Gegenstand der Initiative sind, für deren korrekte und rechtskonforme Umsetzung aber notwendig sind. Weiter hält das Verwaltungsgericht fest, dass für den Entscheid über die materielle Rechtmässigkeit eines Initiativbegehrens die Rechtslage zum Zeitpunkt der Beurteilung durch den Grossen Rat massgebend ist. Nicht zulässig sei es, die Rechtmässigkeit einer Initiative unter der hypothetischen Annahme noch zu schaffender gesetzlicher Grundlagen zu beurteilen (E. 5 c).

Das Verwaltungsgericht befasste sich unter anderem mit der Frage, ob es die Fremdspracheninitiative zulassen würde, auf Primarstufe eine zweite Fremdsprache als Freifach anzubieten. Die Auffassungen von Beschwerdeführenden und Beschwerdegegnern gingen in dieser Frage auseinander, wobei das Verwaltungsgericht beide als nachvollziehbar erachtete (E. 6 d):

«(...) Ausgangspunkt hierfür bildet selbstredend der eigentliche Initiativtext, (...) und eine rein grammatikalische Auslegung des Initiativtextes ohnehin kaum zielführend sein kann, ist auf die Begründung auf der Rückseite des Unterschriftenbogens zurückzugreifen. Aus dieser geht klar hervor, dass die Initianten mit ihrem Begehren diejenigen Schülerinnen und Schüler schützen wollen, welche mit den Anforderungen des geltenden Fremdsprachenkonzeptes benachteiligt werden, mithin mit dem Erlernen von zwei Fremdsprachen auf Primarstufe überfordert sind. Das Ziel der Initiative liegt also offensichtlich in der Entlastung der Schülerinnen und Schüler und nicht etwa in einer Vereinheitlichung oder Standardisierung des Fremdsprachenunterrichts auf dem ganzen Kantonsgebiet. Entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners steht diese Zielsetzung

dem fakultativen Angebot einer zweiten Fremdsprache auf Primarstufe nicht entgegen. (...) Überdies steht das extracurriculare, fakultative Angebot einer weiteren Fremdsprache der verstärkten Förderung von Muttersprache und Mathematik, welche ebenfalls als Ziel der Initiative genannt wird, nicht entgegen. Insofern liesse es sich mit der angestrebten Entlastung vereinbaren, wenn die Primarschulen in den italienisch- und romanischsprachigen Gebieten neben dem obligatorischen Deutschunterricht gleichzeitig Englisch und in deutschsprachigen Gebieten analog Italienisch oder Romanisch als Freifach anbieten würden oder – falls eine bundesrechtskonforme Umsetzung der Initiative dies erfordern sollte – hierzu gar verpflichtet würden.»

Für mehrsprachige Gemeinden oder Gemeinden mit besonderer Nähe zu einer anderen Sprachregion sind, da sich die Initiative gemäss Wortlaut ausdrücklich auf das ganze Kantonsgebiet bezieht und keine Ausnahmen vorsieht, gemäss Verwaltungsgericht keine Sonderlösungen möglich. Freifachangebote sind aber zulässig. Auch das Führen von zweisprachigen Schulen in mehrsprachigen und deutschsprachigen Gemeinden im Interesse der Erhaltung der angestammten Sprache gemäss Art. 20 Abs. 2 SpG GR wird durch die Fremdspracheninitiative nicht verunmöglicht. Bei deutsch-/italienisch- oder deutsch-/rätoromanischsprachigen Schulen im Sinne dieser Bestimmung handelt es sich beim Italienischen resp. Rätoromanischen nicht um eine erste Fremdsprache, sondern um eine zweite Unterrichtssprache (E. 6 e).

Zusammenfassend geht das Verwaltungsgericht von folgendem Umsetzungsspielraum aus (E. 6 f):

«Damit ist festzuhalten, dass sich die Fremdspracheninitiative lediglich auf den obligatorischen Fremdsprachenunterricht bezieht und es demnach nicht ausschliesst, dass gewisse Schulträgerschaften auf Primarstufe eine zweite Fremdsprache auf fakultativer Ebene anbieten resp. hierzu unter Umständen gar verpflichtet werden. Der Handlungsspielraum des Gesetzgebers beschränkt sich folglich nicht auf die redaktionelle Umsetzung, die Festlegung des Beginns des Fremdsprachenunterrichts sowie die Definition des Begriffs «Sprachregion». Vielmehr hat dieser im Rahmen einer verfassungskonformen Umsetzung auch festzulegen, ob und allenfalls unter welchen Voraussetzungen die Schulträgerschaften auf Primarstufe Fremdsprachenunterricht auf freiwilliger Basis anbieten können oder müssen resp. welche Sonderregelungen sich für mehrsprachige Gemeinden oder Sprachgrenzgebiete aufdrängen. Ausserdem kann der Gesetzgeber den Fremdsprachenunterricht auf der Oberstufe – falls dies im Rahmen einer bundesrechtskonformen Umsetzung vonnöten sein sollte – etwa mittels Anpassung der Stundendotationen oder der Einführung von

getrennten Englisch-Klassen mit verschiedenen Sprachniveaustufen modifizieren. Dass derartige Massnahmen mit praktischen Schwierigkeiten und erheblichen finanziellen Folgen verbunden sind, mag allenfalls ein Grund für die Ablehnung der Initiative darstellen. Für die Gültigkeit der vorliegenden Initiative sind solche Faktoren indes nicht von Relevanz.»

1.1.2. Voraussetzungen für die Vereinbarung mit übergeordnetem Recht

Das Verwaltungsgericht hat die Vereinbarkeit der Fremdspracheninitiative mit dem übergeordneten Bundesrecht, namentlich mit dem in Art. 8 Abs. 2 BV statuierten Diskriminierungsverbot, mit der in den Art. 61a ff. BV enthaltene Bildungsverfassung, mit Art. 15 Abs. 3 SpG CH sowie mit Art. 70 BV geprüft. Weiter hat es auch die bestehenden interkantonalen Harmonisierungsbestrebungen sowie die Art. 2 und 3 KV in die Prüfung einbezogen (E. 7).

Nach dem in Art. 8 Abs. 2 BV statuierten Diskriminierungsverbot darf niemand diskriminiert werden, namentlich nicht wegen seiner Herkunft oder seiner Sprache. Das Verwaltungsgericht geht davon aus, dass auf Grundlage des Sprachenkonzepts der EDK sowie des eidgenössischen Sprachengesetzes die Fremdsprachenkompetenzen am Ende der obligatorischen Schulzeit und nicht am Ende der Primarschule vergleichbar sein müssen (E. 8 c bb). Dieses Ziel kann erreicht werden, weil eine zweite Fremdsprache aufgrund vertiefter Kenntnisse der Erstsprache und der ersten Fremdsprache – welche umso fundierter sind, je später der Unterricht in der zweiten Fremdsprache einsetzt – besser und effizienter gelernt werden kann. Eine gleichwertige Sprachausbildung bedingt, dass der Fremdsprachenunterricht auf der Sekundarstufe I derart ausgestaltet wird, dass der spätere Beginn mit der zweiten Fremdsprache durch eine höhere Lektionendotation kompensiert wird (E. 8 d). Wenn Schülerinnen und Schüler in der Sekundarstufe I mit unterschiedlichen Niveaus in denselben Fremdsprachen oder mit unterschiedlichen ersten Fremdsprachen zusammenkommen, soll auf der Sekundarstufe I der Situation mit der Einführung sowohl von getrennten Klassen bezüglich der Sprache selbst als auch von getrennten Klassen in derselben Sprache mit unterschiedlichen Sprachniveaustufen Rechnung getragen werden (E. 8 f). Zusammenfassend:

«Wenn – dem Ansatz des EDK-Sprachenkonzeptes sowie Art. 15 Abs. 3 SpG folgend – eine allfällige Diskriminierung mit Blick auf die Fremdsprachenkompetenzen am Ende der obligatorischen Schulzeit beurteilt und – in dubio pro populo – davon ausgegangen wird, dass bei entsprechender Ausgestaltung des Fremdsprachenunterrichts auf der Oberstufe dannzumal gleichwertige Fremdsprachenkompetenzen in Englisch sowie einer zweiten Landessprache vorliegen, steht die Fremdspracheninitiative

nicht in einem offensichtlichen Widerspruch zum Diskriminierungsverbot.» (E. 8 i)

Die Vereinbarkeit der Fremdspracheninitiative mit der Bildungsverfassung (Art. 61a ff. BV) erachtet das Verwaltungsgericht als gegeben. Insbesondere bedeutet ein «Ausscheren» aus dem gesamtschweizerischen Fremdsprachenkompromiss gemäss EDK-Sprachenstrategie von 2004 und dem HarmoS-Konkordat keinen Verstoss gegen die in Art. 62 Abs. 4 i.V.m. Art. 61a Abs. 2 BV statuierte Koordinations- und Harmonisierungspflicht. Auch aus der Tatsache, dass der Bund bei einem solchen «Ausscheren» von seiner subsidiären Bundeskompetenz gemäss Art. 62 Abs. 4 BV Gebrauch machen könnte, lassen sich keine konkreten Pflichten zulasten der Kantone ableiten (E. 9 b).

Ein offensichtlicher Verstoss gegen Art. 15 Abs. 3 SpG CH ist gemäss Verwaltungsgericht nicht auszumachen. Art. 15 Abs. 3 SpG CH verlangt lediglich, dass am Ende der obligatorischen Schulzeit Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache vorhanden sein müssen. Dies kann dadurch erreicht werden, dass der Fremdsprachenunterricht auf der Sekundarstufe I derart ausgestaltet wird, dass der spätere Beginn mit der zweiten Fremdsprache durch eine höhere Lektionendotation kompensiert wird. Zudem müssen, wenn Schülerinnen und Schüler in der Sekundarstufe I mit unterschiedlichen Niveaus in denselben Fremdsprachen oder mit unterschiedlichen ersten Fremdsprachen zusammenkommen, sowohl getrennte Klassen bezüglich der Sprache selbst als auch getrennte Klassen in derselben Sprache mit unterschiedlichen Sprachniveaustufen geführt werden (E. 11 b).

Des Weiteren urteilt das Verwaltungsgericht, dass die Fremdspracheninitiative nicht in offensichtlicher Weise gegen Art. 70 Abs. 3 BV verstösst. Dies weil aus Art. 70 Abs. 3 BV keine Kompetenzen des Bundes abgeleitet werden, in die Gestaltung des obligatorischen Schulunterrichts legiferierend einzugreifen und Vorgaben zum Erlernen einer zweiten Landessprache in der Primarschule zu machen (E. 12 a).

Schliesslich erachtet das Verwaltungsgericht die Fremdspracheninitiative mit dem kantonalen Verfassungsrecht als vereinbar. Nebst der Präambel halten die Art. 2 Abs. 4 und Art. 3 KV die sprachliche Besonderheit Graubündens und deren Wichtigkeit fest. Deren Formulierung als Ziel- und Programmnormen lässt dem Gesetzgeber einen relativ grossen Handlungsspielraum.

Abschliessend hält das Verwaltungsgericht fest (E. 17 a):

«Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich der Kanton Graubünden im Falle einer Annahme der Fremdspracheninitiative vom gesamtschweizerischen Fremdsprachenkompromiss verabschieden würde. Auch wenn

dies aus föderalistischer Perspektive eine unschöne sowie unerwünschte Entwicklung wäre und ein Eingreifen des Bundesgesetzgebers im Rahmen seiner subsidiären Regelungskompetenz provozieren könnte, würde ein derartiges «Ausscheren» mangels Verbindlichkeit der interkantonalen Harmonisierungsbestrebungen sowie entsprechender bundesrechtlicher Verpflichtungen jedoch nicht offensichtlich gegen übergeordnetes Recht verstossen. Die Fremdspracheninitiative bezieht sich lediglich auf den obligatorischen Fremdsprachenunterricht auf Primarstufe und schliesst es demnach nicht aus, dass gewisse Schulträgerschaften auf Primarstufe eine zweite Fremdsprache auf fakultativer Basis anbieten resp. hierzu unter Umständen gar verpflichtet werden. Überdies liesse sich der Fremdsprachenunterricht auf der Oberstufe auch im Falle einer Annahme der Initiative – etwa mittels Anpassung der Stundendotationen oder der Einführung von nach Niveau getrennten Englisch-Klassen – dergestalt organisieren, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit – den bundesrechtlichen Vorgaben entsprechend – über Fremdsprachenkompetenzen in Englisch sowie einer weiteren Landessprache verfügen. In Anbetracht dieses Umsetzungsspielraumes, welchen die allgemein anregende Initiative dem Gesetzgeber einräumt, verstösst die Fremdspracheninitiative entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners nicht gegen den verfassungsmässigen Grundsatz der Einheit der Form. Zudem sorgt dieser für die nötige Flexibilität, um eine drohende Verletzung des Diskriminierungsverbotes oder des Grundsatzes der Gleichwertigkeit der kantonalen Amtssprachen mittels einer verfassungskonformen Umsetzung der Initiative zu verhindern. Dass derartige Umsetzungsmassnahmen mit praktischen Schwierigkeiten und erheblichen finanziellen Folgen verbunden sind, mag allenfalls ein Argument für die Ablehnung der Initiative darstellen, beschlägt deren Gültigkeit jedoch nicht. Mit anderen Worten ermöglicht dieser Umsetzungsspielraum eine verfassungs- resp. bundesrechtskonforme Auslegung der vorliegend zu beurteilenden Fremdspracheninitiative, weshalb diese nicht offensichtlich gegen übergeordnetes Recht verstossen kann und vom Grosse Rat folglich zu Unrecht für ungültig erklärt worden ist.»

1.2. Ergänzende Erkenntnisse aus dem Bundesgerichtsurteil

Das Bundesgericht beurteilt die Fremdspracheninitiative im Wesentlichen aus denselben Gründen für gültig wie das Verwaltungsgericht. Im Hinblick auf eine rechtsgleiche Sprachenausbildung können Defizite auf der Sekundarstufe I mit einem angepassten Angebot ausgeglichen werden (E. 5.2.4). Mit Verweis auf die eigene Rechtsprechung hält das Bundesge-

richt fest, dass die Fremdspracheninitiative so umzusetzen ist, dass sie bestmöglich mit höherrangigem Recht vereinbar ist (E. 3.3):

«Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts haben die Behörden, welche den in einer nicht ausformulierten Initiative angenommenen Regelung Gehalt umsetzen, eine Regelung auszuarbeiten und zu verabschieden, die den in der Initiative zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen entspricht. Dabei darf der Gegenstand des Begehrens nicht verlassen werden und ist der Sinn der Initiative einzuhalten. Innerhalb des entsprechenden Rahmens steht dem Umsetzungsorgan jedoch eine gewisse, wenn auch auf das mit der Initiative verfolgte Anliegen beschränkte Gestaltungskompetenz zu. Bei der Umsetzung der Initiative ist insbesondere auf grösstmögliche Vereinbarkeit des Umsetzungsaktes mit dem höherrangigen Recht zu achten, ohne dass allerdings die Einhaltung desselben in jedem Einzelfall bereits zu prüfen ist. Bei einer unformulierten Verfassungs- oder Gesetzesinitiative läuft dies auf eine voraussichtlich mit höherrangigem Recht konforme Vorlage von Bestimmungen der entsprechenden Normstufe mit dem in der allgemeinen Anregung angestrebten Inhalt hinaus (BGE 141/186).»

1.3. Fazit

Die Umsetzung der Fremdspracheninitiative nach dem Wortlaut würde also bedeuten, dass Schülerinnen und Schüler in Italienisch- und Romanischbünden mit der Fremdsprache Englisch im 7. Schuljahr beginnen würden, mit Deutsch im 3. Schuljahr. Das Verwaltungsgericht Graubünden und das Bundesgericht stellen fest, wie dies bereits Professor Ehrenzeller in seinem Gutachten festgehalten hat, dass damit eine klare Benachteiligung, also Diskriminierung, aufgrund der Sprache erfolgen würde. Durch das Anbieten einer zweiten Fremdsprache als fakultatives Fach parallel zu der obligatorischen Fremdsprache, kann diese Benachteiligung verhindert und damit die Gleichbehandlung gewährleistet werden. Dies müsste gemäss Verwaltungsgerichtsurteil nicht nur in Italienisch- und Romanischbünden geschehen, sondern analog auch in Deutschbünden. Als Folge davon gelangen die Schülerinnen und Schüler mit unterschiedlichem Wissensstand in der zweiten Fremdsprache in die Oberstufe, weshalb auf dieser Stufe mindestens zwei verschiedene Niveaugruppen geführt werden müssten (siehe dazu auch Tabelle 2).

2. Von der Umsetzung besonders betroffene Bereiche

2.1. Lehrplan

Die aktuellen Lehrpläne des Kantons Graubünden stammen aus den Jahren 2002 (Kindergarten: Erziehungsplan), 1984 (Primarstufe) und 1993 (Sekundarstufe I). In den Jahren 2010 bis 2014 haben Lehrpersonen aus der gesamten deutsch- und mehrsprachigen Schweiz zusammen mit Fachdidaktikerinnen und Fachdidaktikern verschiedener Hochschulen im Auftrag der Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz (D-EDK) einen gemeinsamen Lehrplan für die deutsch- und mehrsprachigen Kantone der Schweiz ausgearbeitet (Lehrplan 21).

Die D-EDK gab am 31. Oktober 2014 den Lehrplan 21 zuhänden der Kantone frei. Dieser legt erstmals die gemeinsamen inhaltlichen Ziele der Volksschule für alle deutsch- und mehrsprachigen Kantone der Schweiz fest. Er schliesst an bestehende und bewährte pädagogische und didaktische Konzepte sowie an die bisher gültigen Lehrpläne an. Die Umsetzung in den Kantonen richtet sich nach dem jeweiligen kantonalen Recht. Den Kantonen steht es frei, Anpassungen am freigegebenen Lehrplan 21 (Vorlage) vorzunehmen.

Für Graubünden erforderte die besondere Sprachensituation eigens für den Kanton erarbeitete Lehrplanteile. Das Team «Teilprojekt Graubünden» war Teil des Fachbereichteam «Sprachen» des Projekts Lehrplan 21. Die Sprachlehrpläne für den Kanton Graubünden sind analog zu den anderen Sprachlehrplänen des Lehrplans 21 formuliert. Gleichzeitig spiegeln sie die sprachlichen und kulturellen Besonderheiten des Kantons. Der von der D-EDK freigegebene Lehrplan 21 wird vom Kanton Graubünden bis auf die erwähnten Sprachlehrpläne umfassend übernommen. Anpassungen wurden einzig an den Beispielen zu den Kompetenzstufen in den einzelnen Fachbereichen sowie bezüglich der kantonalen Rahmenbedingungen in den einleitenden Kapiteln vorgenommen.

Die Bündner Regierung hat die Implementierung des Lehrplans 21 GR auf das Schuljahr 2018/19 beschlossen und die entsprechenden Lektionentafeln Volksschule GR ab Schuljahr 2018/19 verabschiedet. Der Lehrplan 21 GR wurde vollumfänglich ins Rätoromanische und Italienische übersetzt. Ausnahmen bilden die Lehrpläne Deutsch an rätoromanischsprachigen Schulen und die dritte Fremdsprache.

Der Lehrplan 21 und damit auch der Lehrplan 21 GR sind auf das Fremdsprachenmodell 3/5 ausgerichtet. Dies hat auch Auswirkungen auf alle anderen Fächer wie beispielsweise Mathematik oder Schulsprache (Deutsch, Rätoromanisch oder Italienisch). Eine Abkehr vom Modell 3/5 hätte zur Folge, dass zum Ausgleich der zeitlichen und stofflichen Belastung der Schülerinnen und Schüler zwingend auch andere Lehrplanbereiche und die Lektio-

nentafeln grundlegend überarbeitet werden müssten. Auch das Verwaltungsgericht verweist darauf explizit (E. 10 d):

«Diesbezüglich gilt es jedoch zu bedenken, dass eine allfällige Annahme der vorliegenden Initiative der auf das Schuljahr 2018/2019 geplanten Implementierung der entsprechenden Studententafeln dannzumal in zentralen Punkten (zwei Fremdsprachen auf Primarstufe, wobei eine davon eine Landessprache sein soll) entgegenstehen und eine abermalige Anpassung des Schulgesetzes nach sich ziehen würde.»

An den Gesamtkosten der Erarbeitung des Lehrplans 21 von rund 9 Mio. Franken hat sich der Kanton Graubünden entsprechend seiner Bevölkerungszahl mit knapp 300000 Franken beteiligt. Das Teilprojekt Graubünden, in welchem die Lehrplanteile für Graubünden (Rätoromanisch- und Italienisch-Lehrpläne, Anpassung der übrigen Sprachenlehrpläne) erarbeitet wurden, hat rund 800000 Franken gekostet. Für die Umsetzung des Lehrplans 21 GR wurde ein Verpflichtungskredit in der Höhe von 4,5 Mio. Franken gesprochen.

2.2. Schulorganisation

Die Gemeinden und damit auch die Schulträgerschaften sind im Kanton Graubünden sehr unterschiedlich strukturiert. Teilweise ist dies bedingt durch die sehr unterschiedlichen Gemeindegrossen, durch topografische Gegebenheiten oder erfolgte Gemeindefusionen. Einige Gemeinden haben sich auch zu Schulverbänden zusammengeschlossen. Der Normalfall der unterrichteten Schul- und Fremdsprachen ist:

Schulstufe	Standort	Schulsprachen	Fremdsprachen
Primarstufe	Deutschbünden	Deutsch	1. Italienisch oder Rätoromanisch (ab 3. Schuljahr) 2. Englisch (ab 5. Schuljahr)
	Romanischbünden	Rätoromanisch	1. Deutsch (ab 3. Schuljahr) 2. Englisch (ab 5. Schuljahr)
	Italienischbünden	Italienisch	1. Deutsch (ab 3. Schuljahr) 2. Englisch (ab 5. Schuljahr)
Sekundarstufe I	Deutschbünden	Deutsch	1. Italienisch 2. Englisch
	Romanischbünden	Rätoromanisch/ Deutsch	1. Deutsch 2. Englisch
	Italienischbünden	Italienisch	1. Deutsch 2. Englisch

Tabelle 1: Übersicht Normalfall Schul- und Fremdsprachen gemäss geltendem Schulgesetz.

Die Umsetzung der Fremdspracheninitiative in Vereinbarung mit übergeordnetem Recht gemäss Verwaltungs- und Bundesgerichtsurteil wie in Kap. V Ziff. 1 ausgeführt, bedeutet in diesen Normalfällen Folgendes:

Schulstufe	Standort	Schulsprachen	Fremdsprachen	
Primarstufe	Deutschbünden	Deutsch	1. Englisch (Beginn noch festzulegen) 2. Freifach Italienisch oder Rätoromanisch (Beginn noch festzulegen)	
	Romanischbünden	Rätoromanisch	1. Deutsch (Beginn noch festzulegen) 2. Freifach Englisch (Beginn noch festzulegen)	
	Italienischbünden	Italienisch	1. Deutsch (Beginn noch festzulegen) 2. Freifach Englisch (Beginn noch festzulegen)	
Sekundarstufe I	Deutschbünden	Deutsch	1. Englisch	
			2. Italienisch	Niveau Anfänger Niveau Fortgeschrittene
	Romanischbünden	Rätoromanisch/ Deutsch	1. Deutsch	
			2. Englisch	Niveau Anfänger Niveau Fortgeschrittene
	Italienischbünden	Italienisch	1. Deutsch	
			2. Englisch	Niveau Anfänger Niveau Fortgeschrittene

Tabelle 2: Mögliche Umsetzung Fremdspracheninitiative, Übersicht Schul- und Fremdsprachen.

2.3. Regionale Besonderheiten

Aufgrund von regionalsprachlichen Besonderheiten gibt es in Graubünden zahlreiche Schulträgerschaften und Schulverbände, welche von diesem Normalfall abweichen. Zudem gibt es in Graubünden in verschiedenen Gemeinden zweisprachige Schulen. Für jede der folgenden Schulen müsste für die Umsetzung der Fremdspracheninitiative ein Konzept ausgearbeitet und von der Regierung gestützt auf Art. 33 und 89 Abs. 4 Schulgesetz genehmigt werden. Die Problematik für viele Schulträger liegt darin, dass sie auf der Sekundarstufe I Schülerinnen und Schüler unterrichten, die zum Teil eine deutsch- oder eine rätoromanischsprachige Primarschule besuchen. Würde der Unterricht in Englisch nicht mehr einheitlich in der 5. Primarklasse beginnen, ergäben sich für diese Schulträger grosse Schwierigkeiten.

Albulatal

Der Schulverband Albulatal führt lediglich eine Sekundarstufe I, und zwar sowohl eine einsprachige Schule in Deutsch als auch in Rätoromanisch. Die Schülerinnen und Schüler besuchen die Primarschule im Schulverband Innerbelfort (ehemalige Gemeinden Alvaneu und Surava sowie Gemeinde Schmitten), im Schulverband Filisur-Bergün (Gemeinden Filisur und Bergün/Bravuogn) oder im Consorzi da scola Alvra dafora (Gemeinden Lantsch/Lenz sowie ehemalige Gemeinden Alvaschein, Brienz/Brinzauls, Casti/Tiefencastel, Mon und Stierva).

Bever, Celerina/Schlarigna und Samedan

Die Schulträgerschaften Bever, Celerina/Schlarigna und Samedan führen je eine zweisprachige Schule in Rätoromanisch/Deutsch. Der zweisprachige Unterricht findet vom Kindergarten bis zum 9. Schuljahr statt. Die Stundentafeln der von der Regierung genehmigten Konzepte (Verteilung Rätoromanisch/Deutsch) sind bisher nicht identisch (im Hinblick auf die gemeinsame Sekundarstufe I in Samedan). Die Umsetzung des Konzepts ist als Folge des Mangels an qualifizierten Lehrpersonen für den zweisprachigen Unterricht vor allem auf der Sekundarstufe I gefährdet.

Bregaglia

Die Schulträgerschaft Bregaglia führt eine einsprachige Schule in Italienisch in Vicosoprano (Kindergarten und Primarstufe) und Stampa (Sekundarstufe I) sowie eine zweisprachige Schule in Italienisch/Deutsch in Maloja. Der zweisprachige Unterricht in Maloja findet damit vom 1. bis zum 6. Schuljahr statt.

Chur

Die Stadtschule Chur führt eine einsprachige Schule in Deutsch sowie zweisprachige Abteilungen in Deutsch/Rätoromanisch und Deutsch/Italienisch im Kindergarten sowie auf der Primarstufe. Im Schulhaus Lachen führt Chur, neben den deutschsprachigen Klassen, auch einen zweisprachigen Klassenzug Deutsch/Rätoromanisch während der Primarstufe. Ab dem 1. Schuljahr findet in diesem Klassenzug immersiver Unterricht in Mathematik und Realien statt; zusätzlich ab dem 1. Schuljahr Italienisch kursorisch. Im Schulhaus Rheinau werden alle Klassen der Primarschule zweisprachig in Italienisch/Deutsch geführt. Ab dem 1. Schuljahr findet in diesen Klassen immersiver Unterricht in Mathematik und Realien statt.

Domat/Ems

Die Gemeinde Domat/Ems führt eine einsprachige Schule in Deutsch sowie zweisprachige Abteilungen in Deutsch/Rätoromanisch. Auch die beiden

Kindergärten am Standort Tircal werden zweisprachig geführt. Der zweisprachige Unterricht findet damit vom Kindergarten bis zum 6. Schuljahr statt.

Flims

Die Schulträgerschaft Flims führt eine einsprachige Schule in Deutsch. Bereits ab dem 1. Schuljahr besuchen alle Schülerinnen und Schüler zwei Lektionen pro Woche Rätoromanisch als erste Fremdsprache. Ab dem 3. Schuljahr haben die Schülerinnen und Schüler im Sinne eines Wahlpflichtfachs die Möglichkeit, weiterhin Rätoromanisch oder neu Italienisch als Fremdsprache zur wählen. Die Schülerinnen und Schüler aus Trin besuchen die Sekundarstufe I in Flims, da Trin keine eigene Sekundarstufe I führt. Die organisatorische Umsetzung ist sehr anspruchsvoll, da auf der Sekundarstufe I unter anderem aufgrund der Fahrpläne des öffentlichen Verkehrs gleichzeitig Rätoromanisch und Italienisch während derselben Lektion angeboten werden müssen.

Ilanz/Glion

Die Gemeinde Ilanz/Glion ist aus einer Grossfusion von 13 Gemeinden entstanden. Diese 13 Vorgängergemeinden waren teilweise rätoromanisch- und teilweise deutschsprachig. Als Schulträgerschaft führt sie je nach Standort eine einsprachige Schule in Deutsch, in Rätoromanisch oder zweisprachige Abteilungen in Deutsch/Rätoromanisch. Am Standort Ilanz wird die Mehrheit der Schülerinnen und Schüler gemäss Lehrplan für die deutschsprachigen Schulen mit Rätoromanisch ab dem 1. Schuljahr unterrichtet. An diesem Standort wird zusätzlich eine zweisprachige Abteilung Deutsch/Rätoromanisch mit Rätoromanisch ab dem 1. Schuljahr geführt. An den Standorten Ruschein, Castrisch-Sevgein, Rueun und Duvin führt die Gemeinde Ilanz je eine Schule gemäss Lehrplan für die rätoromanischsprachigen Schulen. Auf der Sekundarstufe I des Schulstandortes Ilanz erfüllen die Schülerinnen und Schüler aus den rätoromanischsprachigen Schulen sowie aus der zweisprachigen Abteilung in Ilanz den Lehrplan für die rätoromanischsprachige Sekundarstufe I. Die Schülerinnen und Schüler, die von der deutschsprachigen Primarstufe Ilanz in die Sekundarstufe I übertreten, erfüllen den Lehrplan für die deutschsprachige Sekundarstufe I. Am Schulstandort Ru-eun der Gemeinde Ilanz gilt auf der Sekundarstufe I der Lehrplan für die rätoromanischsprachigen Schulen.

La Punt Chamues-ch

Die Schulträgerschaft La Punt Chamues-ch führt eine zweisprachige Schule Rätoromanisch/Deutsch. Der zweisprachige Unterricht findet damit vom Kindergarten bis zum 6. Schuljahr statt. Das Fach Deutsch als erste

Fremdsprache wird allerdings – im Gegensatz zu den anderen zweisprachigen Engadiner Schulen – erst ab dem 3. Schuljahr unterrichtet. Ab Schuljahr 2018/19 wird Deutsch als erste Fremdsprache bereits ab dem 1. Schuljahr unterrichtet.

Obersaxen Mundaun

Die Schulträgerschaft Obersaxen Mundaun führt sowohl eine einsprachige Schule in Deutsch als auch in Rätoromanisch. Die rätoromanischsprachige Abteilung und die deutschsprachige Abteilung der zweisprachigen Gemeinde befinden sich im gleichen Schulhaus, mit Ausnahme des Kindergartens. Da die rätoromanischsprachige Abteilung nur wenige Schülerinnen und Schüler umfasst, werden einzelne Fächer (Musik, Sport und Handarbeit/Werken) für alle Schülerinnen und Schüler entweder Deutsch oder Rätoromanisch unterrichtet. Ab dem 3. Schuljahr ist Rätoromanisch für die deutschsprachige Abteilung die erste Fremdsprache.

Pontresina

Die Schulträgerschaft Pontresina führt eine zweisprachige Schule Rätoromanisch/Deutsch. Der zweisprachige Unterricht findet vom Kindergarten bis zum 9. Schuljahr statt.

Rhäzüns

Die Schulträgerschaft Rhäzüns führt eine einsprachige Schule in Deutsch. Bereits ab dem 1. Schuljahr besuchen alle Schülerinnen und Schüler Rätoromanisch als erste Fremdsprache. Ab dem 3. Schuljahr haben die Schülerinnen und Schüler im Sinne eines Wahlpflichtfachs die Möglichkeit, weiterhin Rätoromanisch oder neu Italienisch als Fremdsprache zu wählen. Die Rhäzünser Schülerinnen und Schüler besuchen die Sekundarstufe I in Bonaduz.

Schams

Der Schulverband Schams führt in Andeer eine einsprachige Schule in Deutsch und in Donat eine in Rätoromanisch. Die Schülerinnen und Schüler des Einzugsgebiets der deutschsprachigen Primarschule Andeer haben die Möglichkeit, die rätoromanische Schule in Donat zu besuchen. Schülerinnen und Schüler des Einzugsgebiets der rätoromanischen Primarschule Donat werden ausschliesslich an diesem Standort beschult. Ab dem 3. Schuljahr gilt für die Schülerinnen und Schüler in Andeer Italienisch als erste Fremdsprache, für jene am Standort Donat ist es Deutsch. Auf der Sekundarstufe I in Zillis werden die Schülerinnen und Schüler der Schulstandorte Avers/Cresta, Andeer sowie Donat in je einer Abteilung gemäss dem Lehrplan für die rätoromanischsprachige respektive deutschsprachige Sekundarstufe I unterrichtet.

St.Moritz

Die Schulträgerschaft St.Moritz führt eine einsprachige Schule in Deutsch. Alle Schülerinnen und Schüler besuchen vom 3. bis zum 6. Schuljahr pro Woche 2 Lektionen Rätoromanisch als erste Fremdsprache. Auf der Sekundarstufe I wählen die Schülerinnen und Schüler, ob sie weiterhin Rätoromanisch besuchen oder neu mit Italienisch als Fremdsprache beginnen (Wahlpflichtfach). Beide Angebote müssen sowohl am Standort Grevas als auch in Champfèr angeboten werden. Am Standort Champfèr wird eine Talentschule gemäss Art. 38 Schulgesetz geführt. Dieses Angebot wird vor allem von Schülerinnen und Schüler aus dem Engadin genutzt. Vereinzelt besuchen aber auch junge Talente aus anderen Teilen Graubündens, anderen Schweizer Kantonen oder dem nahen Ausland diese Schule. Die Vorbildung im Bereich der Fremdsprachen ist sehr unterschiedlich, dies führt zu grossen praktischen Umsetzungsschwierigkeiten im Bereich Fremdsprachenunterricht.

Trin

Die Schulträgerschaft Trin führt eine zweisprachige Schule Rätoromanisch/Deutsch. Der Mathematikunterricht erfolgt auf der ganzen Primarstufe in deutscher Sprache. Diese Regelung hat sich sehr bewährt und wird von den (vor allem deutschsprachigen) Eltern sehr geschätzt und trägt stark zur Akzeptanz der zweisprachigen Schule Trin bei. Da die Trinser Schülerinnen und Schüler auf der Sekundarstufe I zwischen Rätoromanisch und Italienisch wählen können, wird für diejenigen, welche auf der Sekundarstufe I Italienisch haben, ab dem 2. Semester des 6. Schuljahres in drei Wochenlektionen an Stelle von Rätoromanisch ein Einführungskurs ins Italienisch angeboten.

Vaz/Obervaz

Die Schulträgerschaft Vaz/Obervaz führt eine einsprachige Schule in Deutsch. Bereits ab dem 1. Schuljahr besuchen alle Schülerinnen und Schüler Rätoromanisch als erste Fremdsprache. Ab dem 3. Schuljahr haben die Schülerinnen und Schüler im Sinne eines Wahlpflichtfachs die Möglichkeit, weiterhin Rätoromanisch oder neu Italienisch als Fremdsprache zur wählen.

2.4. Verschieben von Unterrichtseinheiten auf die Sekundarstufe I

Es ist unbestritten, dass am Ende der Volksschule – unabhängig vom Beginn des Fremdsprachenunterrichts – in der 1. und 2. Fremdsprache das gleiche Niveau erreicht sein muss. Wenn die zweite obligatorische Fremdsprache erst auf der Sekundarstufe I (ab dem 7. Schuljahr) beginnt, sind dazu zwingend mehr Lektionen notwendig, um nach drei Jahren dasselbe Niveau zu erreichen wie in der ersten Fremdsprache, welche insgesamt sieben Jahre unterrichtet wird. Die Schülerinnen und Schüler auf der Sekundarstufe I werden bereits heute in einer hohen Lektionenzahl unterrichtet. Das Ziel der Initiative, die Entlastung der Schülerinnen und Schüler auf der Primarstufe, würde somit bedeuten, dass auf derjenigen Stufe, welche bereits heute mehr Jahreslektionen umfasst, noch mehr dazukommen. Eine solche Verschiebung des Sprachunterrichts auf die Sekundarstufe hätte mit Sicherheit auch unerwünschte Auswirkungen auf den MINT-Bereich. Mit der höheren Lektionendotation auf der Sekundarstufe I wäre es für die Schülerinnen und Schüler kaum noch möglich, zusätzlich ein Wahlfach (beispielsweise Französisch) zu belegen.

2.5. Lehrmittel

Ändern die Lektionentafeln und Lehrpläne für eine Fremdsprache, muss auch der Einsatz der Lehrmittel wieder neu beurteilt werden.

Welche Auswirkungen auf die Lehrmittelsituation die Annahme der Fremdspracheninitiative hätte, wird im Folgenden für die in Tabelle 2 aufgeführten Normalfälle beschrieben:

Fremdsprache Deutsch in Italienisch- und Romanischbünden

Für diese Fächer wird seit Jahren auf bereits bestehende Deutsch-Lehrmittel aus verschiedenen Verlagen zurückgegriffen. Im Falle von Romanischbünden wird auf der Primarstufe oft recht bald mit Lehrmitteln gearbeitet, welche für den Erstsprachunterricht Deutsch konzipiert und mit Zusatzmaterialien für «Deutsch als Zweitsprache» ergänzt sind.

Für Italienischbünden wird ein auf dem Markt verfügbares und möglichst gut auf den aktuellen Lehrplan abgestimmtes Lehrwerk für Deutsch als Fremdsprache verwendet.

Bei Annahme und Umsetzung der Initiative müssten der Einsatz der Lehrmittel neu beurteilt und allenfalls neue Lehrwerke eingeführt werden. Dies ist jeweils verbunden mit einer obligatorischen Weiterbildung für die Lehrpersonen, mit der Begleitung durch eine Arbeitsgruppe sowie möglicherweise mit der Erarbeitung von Zusatzmaterialien.

Fremdsprache Italienisch in Deutschbünden

Auch für den Unterricht in der Fremdsprache Italienisch in Deutschbünden greift der Kanton seit Beginn des Italienisch-Unterrichtes vor allem auf bestehende Lehrmittel aus diversen Verlagen zurück. Das Lehrmittelangebot wird dafür gesichtet, verschiedene Lehrwerke evaluiert und das geeignetste Lehrmittel für Graubünden bestimmt. Um dieses noch besser auf den Lehrplan abzustimmen, wurden beispielsweise seit der Einführung des Lehrmittels «Grandi amici» auf der Primarstufe im Jahr 2007/08 mit grossem Aufwand kantonsspezifische Zusatzmaterialien wie Wörterlisten, Grammatikübungen, Lektüren und immersive Sequenzen zum Lehrmittel erarbeitet. Zum aktuellen Lehrmittel auf der Sekundarstufe I wurde ein entsprechendes Glossar zur Verfügung gestellt.

Bei Annahme der Fremdspracheninitiative müsste ebenfalls eine Neu- beurteilung der Lehrmittel und der Zusatzmaterialien erfolgen. Dies einerseits für das Freifach Italienisch auf der Primarstufe und andererseits neu für zwei verschiedene Niveaus (Anfänger und Fortgeschrittene) auf der Sekundarstufe I. Auch dies würde jeweils verbunden mit einer obligatorischen Weiterbildung für die Lehrpersonen und der Begleitung durch verschiedene Arbeitsgruppen.

Fremdsprache Rätoromanisch in Deutschbünden

Bereits heute existieren für diesen Unterricht auf der Primarstufe nur wenige Materialien. Wird dieses Fach nach Annahme der Initiative auf der Primarstufe als Freifach angeboten, wird im Unterricht mit den heute verfügbaren Materialien weitergearbeitet werden. Neue Materialien werden auf absehbare Zeit mit Blick auf die übrigen durch die Annahme der Initiativen ausgelösten Projekte keine realisiert werden.

Fremdsprache Englisch

Heute arbeiten alle Schulen im Kanton vom 5. bis zum 9. Schuljahr mit dem Englisch-Lehrmittel «New World». Der Einsatz dieses Lehrmittels ist mit den anderen Kantonen, welche ebenfalls ab dem 5. Schuljahr Englisch unterrichten und im Projekt «Passepartout» zusammengeschlossen sind, koordiniert. Das Lehrwerk ist komplett abgestimmt auf den Lehrplan 21 GR und die notwendigen Teile wurden für die Schulen in Italienischbünden mit einem Aufwand von über 300000 Franken ins Italienische übersetzt und produziert.

Bei einer Annahme der Initiative könnte nicht mehr im ganzen Kanton mit demselben Lehrmittel gearbeitet werden. Es müssten neue, gesonderte Lehrwerke für folgende Situationen evaluiert und eingeführt werden:

- Englisch in Deutschbünden auf Primarstufe (Obligatorium, Beginn noch festzulegen)

- Englisch in Deutschbünden auf Sekundarstufe I (Obligatorium, Anschluss an Primarstufe)
- Englisch in Italienisch- und Romanischbünden auf Primarstufe (Freifach, Beginn noch festzulegen)
- Englisch in Italienisch- und Romanischbünden auf Sekundarstufe I (Obligatorium, Niveau Fortgeschrittene, Anschluss an Freifach auf Primarstufe)
- Englisch in Italienisch- und Romanischbünden auf Sekundarstufe I (Obligatorium, Niveau Anfänger)
- Vermutlich müssten auf der Sekundarstufe I für Italienisch- und Romanischbünden für das fortgeschrittene Niveau zudem zwei unterschiedliche Ausgangspunkte berücksichtigt werden. Es ist anzunehmen, dass die Progression im Freifach Englisch in Romanischbünden auf der Primarstufe steiler ist als im Grigioni italiano und daher auf der Sekundarstufe I unterschiedliche Anschlusslösungen gefunden werden müssten.

Eine solch komplexe Aufteilung des Englischunterrichtes in mehrere verschiedene Niveaus stellt die Evaluation und Beschaffung von Lehrmitteln für kleinste Untergruppen vor grosse Herausforderungen. Zudem wäre es mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden, die nötigen Materialien für die Schülerinnen und Schüler in den verschiedenen Niveaus auch in einer italienischsprachigen Version zur Verfügung zu stellen. Diese Lösung wäre somit gegenüber der heutigen Situation auch im Hinblick auf die Unterrichtsmaterialien mit offensichtlichen Nachteilen für die Schülerinnen und Schüler aus Italienischbünden verbunden.

2.6. Weiterbildung Lehrpersonen

Die Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen tragen entscheidend zur Qualität des Schulunterrichts bei. Im Nachgang zur Teilrevision des Schulgesetzes im Jahr 2008, anlässlich welcher die Voraussetzungen geschaffen wurden, um den Beginn des Unterrichts in der ersten Fremdsprache auf das 3. Schuljahr zu verschieben und Englisch als zweite obligatorische Fremdsprache auf der Primarstufe einzuführen, wurden auch umfassende Nachqualifikationen und Weiterbildungen von Lehrpersonen notwendig. Die Weiterbildungen haben 2009 begonnen und wurden noch nicht von allen Lehrpersonen abgeschlossen, welche Fremdsprachen auf der Primarstufe unterrichten. Zudem wurde auch die Ausbildung an der Pädagogischen Hochschule Graubünden betreffend Sprachkompetenzniveau angepasst. Dies vor dem Hintergrund, dass Primarlehrpersonen im Fremdsprachenunterricht nicht nur über die notwendigen didaktischen Fähigkeiten, sondern auch über eine ausreichende fachliche Ausbildung (Sprachkompetenz) verfügen müssen.

Die ersten Schülerinnen und Schüler, welche nach dem 2008 beschlossenen Fremdsprachenunterricht beschult wurden, haben die obligatorische Schule mittlerweile abgeschlossen. Sie bringen damit andere Voraussetzungen in die Sekundarstufen I und II mit. Deshalb war eine entsprechende Weiterbildung der auf diesen Stufen unterrichtenden Lehrpersonen ebenfalls notwendig. Allein die Kosten für die Weiterbildung in Italienisch und Englisch für die Lehrpersonen der Sekundarstufe I beliefen sich auf ca. 600000 Franken. Insgesamt betragen die Kosten für die Weiterbildungen im Rahmen der Umsetzung des aktuellen Fremdsprachenunterrichtsmodells rund 9 Mio. Franken.

Weiterbildungen für Lehrpersonen sind nicht nur bei einer Veränderung des Beginns und der Abfolge von Fremdsprachenunterricht zentral, sondern auch für die erfolgreiche Einführung eines neuen Lehrplans oder neuer Lehrmittel. Für die Einführung des Lehrplans 21 GR sind für sämtliche 2650 Lehrpersonen, welche im Kanton Graubünden in der Volksschule unterrichten, obligatorische Weiterbildungen vorgesehen. Ein grosser Teil der geschätzten Umsetzungskosten von 4,5 Mio. Franken entfällt auf diese Weiterbildungen.

Aufgrund der speziellen Bündner Sprachensituation ist die Anzahl von möglichen Weiterbildungsanbietenden beschränkt. Die Grundausbildung für Lehrpersonen für Romanischbünden wird einzig an der Pädagogischen Hochschule Graubünden angeboten. Da diese Hochschule über begrenzte personelle Ressourcen verfügt, sind Weiterbildungen frühzeitig zu planen. Jede erneute Veränderung des Fremdsprachenunterrichts in Graubünden würde einen zusätzlichen Bedarf an Weiterbildung der Lehrpersonen auslösen.

2.7. Schulraum

Die demografische Entwicklung verlief in den letzten Jahrzehnten nicht in allen Regionen des Kantons Graubünden in dieselbe Richtung. Während die Zahl der Schülerinnen und Schüler in den Randregionen abnahm, blieb sie in den Regionen Chur und Vorderes Rheintal identisch oder nahm sogar zu. Dies hat zur Folge, dass in vielen Gemeinden heute Schulhäuser leer stehen, während in anderen Gemeinden zu wenig Schulraum vorhanden ist. Dazu beigetragen haben auch die zahlreichen Gemeindefusionen, denn im Rahmen von Sparbemühungen haben zahlreiche Fusionsgemeinden ihre Schulstandorte zusammengelegt.

Mit der Umsetzung der Fremdspracheninitiative werden Schülerinnen und Schüler mit unterschiedlichen Fremdsprachenvorkenntnissen in die Sekundarstufe I eintreten. Dies bedingt, dass auf der Sekundarstufe I sowohl

getrennte Klassen bezüglich der Sprache selbst als auch getrennte Klassen in derselben Sprache mit unterschiedlichen Sprachniveaustufen geführt werden müssten. Es ist davon auszugehen, dass verschiedene Schulträgerschaften Mühe hätten, genügend Schulraum für die getrennten Klassen zur Verfügung zu stellen. Und auch auf der Primarstufe ist je nach Umsetzung des Modells des fakultativen Lernens mehr Schulraum nötig.

2.8. Finanzielle Folgen

Die finanziellen Folgen der Umsetzung der Fremdspracheninitiative können nicht abschliessend abgeschätzt werden. Die genannten Erfahrungswerte können aber Hinweise liefern. Die Überarbeitung des Lehrplans 21 GR und der Lektionentafeln wird Kosten in Millionenhöhe auslösen. Die Gesamtkosten für die Erarbeitung des Lehrplans 21 betragen rund 9 Mio. Franken. Der Kanton Graubünden hatte sich daran, entsprechend seiner Bevölkerungszahl, mit knapp 300000 Franken beteiligt. Das Teilprojekt Graubünden löste zusätzliche Kosten in der Höhe von rund 800000 Franken aus.

Für die Umsetzung des überarbeiteten Lehrplans werden wiederum diverse Umsetzungsmassnahmen inklusive die Weiterbildung der 2650 Bündner Lehrpersonen notwendig sein. Für die Umsetzung des Lehrplans 21 GR wurde ein Verpflichtungskredit in der Höhe von 4,5 Mio. Franken gesprochen. Für die Weiterbildungen im Rahmen der Umsetzung des aktuellen Fremdsprachenunterrichtsmodells betragen die Kosten rund 9 Mio. Franken. Daraus lässt sich durchaus schliessen, dass auch für die Umsetzung des an die Fremdspracheninitiative angepassten Lehrplans 21 GR erneut erhebliche Kosten anfallen würden.

Weiter müssten für den Unterricht in den Fremdsprachen die Arbeit mit den bestehenden Lehrmitteln an den überarbeiteten Lehrplan 21 GR angepasst oder neue Lehrmittel evaluiert und eingeführt werden. Im gegenwärtigen Zeitpunkt kann nicht abgeschätzt werden, wie viele Lehrmittel beziehungsweise Fächer betroffen wären.

Die Zuständigkeiten für den Lehrplan und die Lehrmittel liegen gemäss Art. 29 und Art. 35 Schulgesetz beim Kanton. Damit hat auch er die Kosten für deren Entwicklung und Umsetzung zu tragen. Angesichts der geschätzten Umsetzungskosten wäre dies für den Kanton eine grosse Herausforderung.

Im Rahmen der Reform des Finanzausgleichs 2016 wurden Aufgaben sowie Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden entflochten. Seither leistet der Kanton an die Gemeinden lediglich die in Art. 72 ff. Schulgesetz genannten Pauschalen und Beiträge. Ansonsten sind die Kosten der Volksschulen inkl. der Lehrpersonenbesoldung vollumfänglich durch die Gemein-

den zu tragen. Mit der Verpflichtung der Schulträgerschaften, auf der Primarstufe Freifächer anzubieten und auf der Sekundarstufe I Niveaunklassen zu führen, fallen bei den Gemeinden erhebliche Mehrkosten an. Unter der Annahme, dass pro Jahrgang im Kanton Graubünden rund 100 Primarschulklassen und 80 Klassen auf der Sekundarstufe I geführt werden, können diese Mehrkosten abgeschätzt werden. Die Vollkosten für eine Lektion betragen gemäss Botschaft zur FA-Reform (S. 235 und 351) rund 85 Franken. Die Annahme für die Lektionendotation sowohl für das Freifach als auch für die Niveaunklassen sind drei Wochenlektionen. Daraus ergeben sich jährliche Mehrkosten von insgesamt rund 4,3 Mio. Franken für die Gemeinden.¹ Denkbar wäre allerdings auch, auf der Primarschulstufe die Pflichtlektionen zu reduzieren, was im Gegenzug wegen den Blockzeiten zu zusätzlichen – vor allem auch organisatorischen – Herausforderungen führen würde. Für die zusätzlich notwendigen Lektionen müssten die Gemeinden auch entsprechend ausgebildetes Lehrpersonal rekrutieren. Dies würde insbesondere auf der Sekundarstufe I zu erheblichen Schwierigkeiten führen.

In den Berechnungen nicht enthalten sind allfällige Investitionskosten bei Notwendigkeit von Schaffung zusätzlichen Schulraumes. Weiter kämen für die Schulträgerschaften und Schulverbände, welche zweisprachige Schulen führen, erhebliche Kosten für die Anpassung ihrer Schulkonzepte dazu.

Die organisatorischen und finanziellen Herausforderungen für die Umsetzung der Fremdspracheninitiative sind somit sehr gross. Kanton und insbesondere die Gemeinden hätten bei einer Annahme der Initiative respektive bei einer nachfolgenden verfassungskonformen Umsetzung in der Folge zusätzliche derzeit noch nicht bezifferbare finanzielle und personelle Ressourcen bereitzustellen.

VI. Möglicher Gegenvorschlag

Unter Achtung der Forderung der Initiantinnen und Initianten der Fremdspracheninitiative, dass auf der Primarstufe lediglich eine Fremdsprache unterrichtet werden soll, sind theoretisch unterschiedliche Gegenvorschläge mit nur einer Fremdsprache auf Primarschulstufe denkbar. Der letzte Teil des Initiativtextes würde damit einer Alternative gegenübergestellt. In diesem Teil werden die zu unterrichtenden Fremdsprachen festgelegt: «... je nach Sprachregion ist dies Deutsch oder Englisch.»

¹ (2 Jahrgänge x 100 Primarschulklassen x 39 Schulwochen x 3 Wochenlektionen x 85 Franken) + (3 Jahrgänge x 80 Sekundarschulklassen x 39 Schulwochen x 3 Wochenlektionen x 85 Franken).

Anstelle von «Deutsch oder Englisch» könnten die Kantonssprachen genannt werden. Der Unterricht in der zweiten Fremdsprache Englisch würde damit für alle Bündner Schülerinnen und Schüler erst auf der Sekundarstufe I beginnen. Der Gleichwertigkeit der Kantonssprachen würde Rechnung getragen. Dieses Modell kennt allerdings kein anderer Kanton der Schweiz und bedeutet ebenfalls eine Abkehr vom Harmonisierungsmodell 3/5. Zudem würden sich bei diesem Modell all die grossen Anstrengungen und Kosten, welche in allen Bündner Sprachregionen getätigt worden sind, um auf Primarschulstufe ab der 5. Klasse einen qualitativ hochstehenden Englischunterricht sicherzustellen, als Fehlinvestitionen erweisen.

Weiter könnte Englisch für alle Bündner Schülerinnen und Schüler als erste Fremdsprache festgelegt werden. Dies würde allerdings bedeuten, dass Kinder aus Italienisch- und Romanischbünden Deutsch erst ab der Sekundarstufe I erlernen würden. Im Hinblick auf die besondere Wichtigkeit der deutschen Sprache für die weiterführenden Schulen auf der Sekundarstufe II wäre dieser Vorschlag wohl kaum mit dem Diskriminierungsverbot vereinbar. Bei dieser Variante (Englisch ab 3. Primarklasse) würden zudem in den Bündner Schulen gegenüber heute doppelt so viele Lehrpersonen für den Englischunterricht benötigt.

VII. Zusammenfassung

Gemäss dem bestehenden Bündner Sprachenmodell werden die drei Sprachregionen im Fremdsprachenunterricht seit der Teilrevision des kantonalen Schulgesetzes von 2008 weitestgehend gleich behandelt. Zudem soll die Mobilität innerhalb Graubündens und der Schweiz möglichst nicht erschwert werden. Die mit der Fremdspracheninitiative geforderte Abweichung vom bisherigen Modell bringt neue Mobilitätshindernisse und kann – wie dargestellt – nur mit teuren und komplizierten Massnahmen umgesetzt werden. Lösungen zu Ungunsten der sprachlichen Minderheiten gefährden den Sprachfrieden. Und schliesslich würde ein Eingreifen des Bundes, wie bereits angekündigt, bei einer erstmaligen aktiven Abkehr eines Kantons von der schweizerischen Harmonisierungslösung wahrscheinlich.

VIII. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage einzutreten;
2. die kantonale Volksinitiative «Nur eine Fremdsprache in der Primarschule (Fremdspracheninitiative)» dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen.

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

Namens der Regierung

Der Präsident: *Dr. Mario Cavigelli*

Der Kanzleidirektor: *Daniel Spadin*