



**VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS GRAUBÜNDEN  
DRETGIRA ADMINISTRATIVA DAL CHANTUN GRISCHUN  
TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DEL CANTONE DEI GRIGIONI**

V 15 2  
ses

**1. Kammer als Verfassungsgericht**

Vorsitz                      Audétat  
RichterIn                  Racioppi, Stecher, Meisser und Moser  
Aktuar                      Decurtins

## URTEIL

vom 15. März 2016

in der verfassungsrechtlichen Streitsache

Andy Kollegger, Aspermontstrasse 17, 7000 Chur,

Jöri Luzi, Im Kreuz 4, 7250 Klosters,

Jürg Michel, Rosmariegasse 7, 7214 Grüşch,

Seraina Stecher, Auejerstrasse 15, 7250 Klosters,

Christian Aliesch, Ruchenbergstrasse 26, 7000 Chur,

Urs Kalberer, Degenstrasse 26, 7208 Malans,

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Otmar Bänziger, Postfach 101,  
Bahnhofstrasse 7, 7001 Chur,

Beschwerdeführer

gegen

Grosser Rat des Kantons Graubünden, Ratssekretariat, Masanserstrasse 14, Postfach, 7001 Chur,

Beschwerdegegner

betreffend Ungültigerklärung einer Initiative

1. Am 27. November 2013 reichte das Initiativkomitee bei der Ständekanzlei des Kantons Graubünden die am 10. Mai 2013 im kantonalen Amtsblatt publizierte kantonale Volksinitiative "Nur eine Fremdsprache in der Primarschule" (Fremdspracheninitiative) ein. Das in Form der allgemeinen Anregung eingereichte Initiativbegehren lautete folgendermassen:  
  
*"Das Gesetz für die Volksschulen des Kantons Graubünden ist so abzuändern und auszugestalten, dass in der Primarschule für den Fremdsprachenunterricht im ganzen Kanton folgende Regel gilt: In der Primarschule ist nur eine Fremdsprache obligatorisch, je nach Sprachregion ist dies Deutsch oder Englisch."*
2. Die Initianten begründeten ihre Forderung damit, dass die geltende Regelung viele Schülerinnen und Schüler überfordere und benachteilige. Deshalb sollten die Muttersprache und Mathematik stärker gefördert werden. Zudem werde in der Ostschweiz durchwegs Englisch als erste Fremdsprache gelehrt.
3. Mit Beschluss vom 10. Dezember 2013 stellte die Regierung des Kantons Graubünden fest, dass die Volksinitiative mit 3'709 gültigen Unterschriften zustande gekommen sei. Anschliessend wurde die Initiative zwecks weiterer Bearbeitung dem Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement Graubünden (EKUD) überwiesen. Nachdem der Verein Pro Grigioni Italiano der Regierung am 4. Dezember 2013 ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. Adriano Previtali hinsichtlich der Gültigkeit der Fremdspracheninitiative hatte zukommen lassen, beauftragte das EKUD Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller mit der Erstellung eines weiteren Gutachtens zu dieser Frage. In seinem Gutachten vom September 2014 kam dieser zum Schluss, dass die Gesetzesinitiative in einem offensichtlichen Widerspruch zum übergeordneten Recht stehe, während die übrigen Gültigkeitsvoraussetzungen wie insbesondere die Einheit der Form und der Materie sowie die Durchführbarkeit gegeben seien.

4. Gestützt auf dieses Gutachten von Prof. Dr. Ehrenzeller stellte die Regierung dem Grossen Rat in ihrer Botschaft vom 18. November 2014 den Antrag, auf die Vorlage einzutreten und diese für ungültig zu erklären. Anlässlich seiner Frühjahrssession erklärte der Grosse Rat die Fremdspracheninitiative am 20. April 2015 mit einem Resultat von 82:34 Stimmen für ungültig. Dieses Abstimmungsresultat wurde im Amtsblatt vom 30. April 2015 publiziert.
5. Gegen diesen Beschluss erhoben Andy Kollegger, Jöri Luzi, Jürg Michel, Seraina Stecher, Christian Aliesch und Urs Kalberer (nachfolgend Beschwerdeführer) am 8. Mai 2015 Verfassungsbeschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden und beantragten, der angefochtene Beschluss des Grossen Rates sei aufzuheben, die Gültigkeit der Initiative festzustellen und die Sache zur Neubeurteilung an den Grossen Rat zurückzuweisen. Begründend führten sie aus, dass die Initiative einer verfassungskonformen Umsetzung durchaus zugänglich sei und somit nicht in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht stehe. Überdies werde die Einheit der Form gewahrt.
6. In seiner Stellungnahme vom 2. Juli 2015 beantragte der Grosse Rat (nachfolgend Beschwerdegegner) die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Die Initiative verletze die Einheit der Form und stehe mit verschiedenen formellen und materiellen Bestimmungen des übergeordneten Rechts in offensichtlichem Widerspruch. Aufgrund des sehr hohen Detaillierungsgrades des Initiativtextes gebe es keine Möglichkeit zur verfassungskonformen Auslegung, ohne dabei den klar formulierten Willen der Initianten zu verfälschen. Offensichtlich verletzt würden insbesondere die eidgenössische und bündnerische Verfassungsordnung in Bezug auf die Mehrsprachigkeit.

7. In ihrer Replik vom 17. August 2015 hielten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen fest und vertieften ihre Argumentation insbesondere hinsichtlich der Auslegung ihres Initiativbegehrens resp. der Möglichkeit der Einführung einer zweiten Fremdsprache auf Primarstufe als Freifach sowie der Einheit der Form. Zwecks Belegung ihrer Behauptung, wonach Schüler eine (zweite) Fremdsprache aufgrund vertiefter Kenntnisse der Muttersprache und der ersten Fremdsprache besser und effizienter lernen würden, legten sie überdies eine einschlägige wissenschaftliche Studie ins Recht.
8. Am 22. Oktober 2015 hielt auch der Beschwerdegegner duplicando an seinem Antrag fest und vertiefte seine bereits dargelegten Standpunkte unter Berücksichtigung der replizierenden Ausführungen der Beschwerdeführer.
9. Am 3. November 2015 reichten die Beschwerdeführer ein Gutachten von Prof. Dr. Andreas Glaser vom 14. Oktober 2015 zu den Akten, welches im Auftrag des Luzerner Initiativkomitees "Eine Fremdsprache auf der Primarstufe" zwecks Überprüfung der Gültigkeit der gleichnamigen Initiative im Kanton Luzern erstellt worden war.
10. Mit Eingabe vom 18. November 2015 verzichtete der Beschwerdegegner auf eine weitere Stellungnahme, äusserte jedoch Zweifel an der Zulässigkeit der Einlage eines Gutachtens ohne damit einhergehende Tatsachenbehauptungen und Beweiszuordnungen.

Auf die weiteren Ausführungen in den Rechtsschriften sowie den im Recht liegenden Expertengutachten wird, soweit erforderlich, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

**Das Gericht zieht in Erwägung:**

1. Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens bildet der Beschluss des Grossen Rates vom 20. April 2015, mit welchem dieser die kantonale Volksinitiative "Nur eine Fremdsprache in der Primarschule" (Fremdspracheninitiative) für ungültig erklärt hat. Die Ungültigerklärung einer Initiative durch den Grossen Rat stellt einen Eingriff in das verfassungsrechtlich geschützte Initiativrecht und damit das Stimmrecht dar. Dabei liegt eine Verletzung der politischen Rechte vor, wenn die Voraussetzungen für eine Ungültigerklärung nicht erfüllt sind. Aus diesem Grunde kann der entsprechende Entscheid mittels Verfassungsbeschwerde beim Verwaltungsgericht als Verfassungsgericht angefochten werden (Art. 55 Abs. 2 Ziff. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden [KV; BR 110.100] sowie Art. 57 Abs. 1 lit. b und Art. 59 lit. a des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; BR 370.100]). Zu einer solchen Beschwerde legitimiert ist jede Person, die im Kanton Graubünden stimmberechtigt ist (Art. 58 Abs. 2 VRG). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde vom 8. Mai 2015 ist deshalb vorbehaltlos einzutreten.
  
2. a) Art. 14 KV verpflichtet den Grossen Rat, eine Initiative ganz oder teilweise für ungültig zu erklären, wenn sie die Einheit der Form oder der Materie nicht wahrt (Abs. 1 Ziff. 1), in offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht (Abs. 1 Ziff. 2), undurchführbar ist (Abs. 1 Ziff. 3) oder eine Rückwirkung vorsieht, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist (Abs. 1 Ziff. 4). Diese Bestimmung vermittelt den Stimmberechtigten einen kantonalrechtlichen Anspruch, dass nur über rechtmässige Initiativen abgestimmt wird (vgl. SCHULER, in: BÄNZIGER/MENGIARDI/TOLLER&PARTNER [Hrsg.], Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006, Art. 14 N 4). Der Entscheid des Grossen Rates über die Gültigkeit einer Initiative ist gemäss Abs. 3 der er-

wähnten Bestimmung an das Verwaltungsgericht weiterziehbar, dessen Urteil wiederum beim Bundesgericht angefochten werden kann.

- b) Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet die Frage, ob der Grosse Rat die Fremdspracheninitiative zur Recht für ungültig erklärt hat. Dabei wird insbesondere zu prüfen sein, ob die Initiative die Einheit der Form wahrt (vgl. nachfolgend Erwägung 4) und ob sie sich mit dem übergeordneten Recht vereinbaren lässt (vgl. Erwägungen 6 ff.). Nicht näher einzugehen ist demgegenüber auf die weiteren Ungültigkeitsgründe nach Art. 14 KV, da diese unbestrittenermassen nicht vorliegen. Ebenfalls nicht zu beurteilen ist die Verfassungskonformität des gegenwärtigen Fremdsprachensystems im Kanton Graubünden.
3. a) Der materiellen Prüfung der Fremdspracheninitiative gilt es einige Bemerkungen zu den im Recht liegenden Gutachten vorzuschicken. Bei den Abhandlungen von Prof. Dr. Adriano Previtali (*Una sola lingua straniera nelle scuole elementari? Un parere giuridico vom 10. Mai 2013 resp. die übersetzte Fassung vom 27. Juli 2013*, in: ZGRG 02/14 S. 75 ff. resp. 93 ff. sowie in der beschwerdegegnerischen Beilage [Bg-act.] 2) und Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller (*Gutachten zur Frage der Gültigkeit der kantonalen Volksinitiative "Nur eine Fremdsprache in der Primarschule" vom September 2014*, vgl. Bg-act. 1) handelt es sich um zwei Rechtsgutachten, welche von der Pro Grigioni Italiano resp. dem EKUD im Hinblick auf die zu beurteilende Initiative in Auftrag gegeben worden sind und sowohl der Regierung im Rahmen der Vorprüfung als auch dem Grossen Rat bei der Beurteilung der Gültigkeit der Initiative vorgelegen haben (nachfolgend zitiert als PREVITALI, Gutachten 2013 resp. EHRENZELLER, Gutachten 2014). Folglich stellen diese Abhandlungen Parteigutachten dar, denen nicht dieselbe Beweiskraft wie etwa einem gerichtlich eingeholten Sachverständigengutachten zukommen kann. Aus dem Grundsatz der freien Beweiswürdigung ergibt sich jedoch, dass solchen Partei- oder

Privatgutachten nicht schon aufgrund ihrer Herkunft, mithin weil sie von einer Partei stammen, der Beweiswert abgesprochen werden darf (vgl. BGE 137 II 266 E.3.2 sowie 125 V 351 E.3b/dd). Vielmehr sind sie ebenfalls in die Beweiswürdigung einzubeziehen, sofern sie als schlüssig erscheinen, nachvollziehbar begründet sowie in sich widerspruchsfrei sind und keine Indizien gegen ihre Zuverlässigkeit bestehen (vgl. hierzu etwa WALDMANN, in: WALDMANN/WEISSENBERGER [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl., Zürich 2016, Art. 19 N 15 f. m.w.H.).

- b) Seitens der Beschwerdeführer sind im Rahmen des Beschwerdeverfahrens ein Gutachten von Prof. Dr. Bernhard Waldmann (Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?, in: Institut für Föderalismus (IFF), Newsletter 1/2015, vgl. beschwerdeführerische Beilage [Bf-act.] 6) sowie ein Gutachten von Prof. Dr. Andreas Glaser (Rechtsgutachten über die Gültigkeit der Volksinitiative "Eine Fremdsprache auf der Primarstufe" im Kanton Luzern vom 14. Oktober 2015, vgl. Eingabe vom 3. November 2015) eingereicht worden. Ersteres ist zwar nicht mit Blick auf eine konkrete Initiative verfasst worden und daher eher als fallunabhängige Lehrmeinung zu bezeichnen, doch sind die Ausführungen von Prof. Dr. Waldmann zur Regelungskompetenz des Bundes im Bereich des Fremdsprachenunterrichts vorliegend ohne weiteres einschlägig. Demgegenüber handelt es sich beim Gutachten von Prof. Dr. Glaser um ein klassisches Rechtsgutachten, welches jedoch im Auftrag des Luzerner Initiativkomitees "Eine Fremdsprache auf der Primarstufe" zwecks Überprüfung der Gültigkeit der gleichnamigen Initiative im Kanton Luzern erstellt worden war. Dieses reichten die Beschwerdeführer mit separater Eingabe vom 3. November 2015 ein, wobei sie ausführten, dass darin die wesentlichen Fragen beantwortet würden, welche sich auch im vorliegenden Verfahren stellten. Den Zweifeln des Beschwerdegegners an der Zulässigkeit einer derartigen Einlage eines Gutachtens ohne damit



einhergehende Tatsachenbehauptungen und Beweiszuordnungen ist entgegenzuhalten, dass das vorliegende Verfahren gemäss Art. 11 VRG der Oficialmaxime untersteht, weshalb für das Gericht sämtliche Erkenntnisquellen nutzbar sind. Aus verfahrensrechtlicher Sicht steht einer Berücksichtigung dieses Gutachtens – soweit sich die darin enthaltenen Ausführungen auf die vorliegend zu beurteilende Konstellation übertragen lassen – demnach nichts im Wege. Da jedoch auch diese beiden Gutachten von einer Partei ins Recht gelegt worden sind, ist hinsichtlich deren Beweiskraft auf die vorstehenden Ausführungen zu verweisen.

- c) Aufgrund der Aktualität der Fremdsprachenthematik resp. der entsprechenden Vorstösse und Volksinitiativen in diversen Kantonen existieren zahlreiche allgemeine Fachberichte sowie konkrete Rechtsgutachten, welche nebst den von den Parteien beigebrachten Gutachten in den folgenden Ausführungen – im Sinne der Oficialmaxime – ebenfalls aufzugreifen sein werden. Zu bemerken gilt es indes, dass die Ausführungen in sämtlichen Rechtsgutachten insofern nur beschränkt von Relevanz sein können, als die Beantwortung von Rechtsfragen einzig und allein dem Verwaltungsgericht obliegt, welches hierfür nicht auf Rechtsgutachten angewiesen ist (*iura novit curia*; vgl. BGE 132 II 257 E.4.4.1 m.w.H.).
4. a) In materieller Hinsicht gilt es zunächst zu prüfen, ob die Fremdspracheninitiative das in Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 KV statuierte Gültigkeitserfordernis der Einheit der Form wahrt. Gemäss Art. 13 Abs. 1 KV kann eine Initiative entweder als allgemeine Anregung oder in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden. Da die Form einer Initiative für die Weiterbehandlung deren Begehren und insbesondere für deren konkrete Umsetzung wichtig ist, verlangt der Grundsatz der Einheit der Form, dass sich eine Initiative eindeutig der einen oder der anderen Form zuordnen lässt. Mit anderen Worten muss Klarheit darüber bestehen, ob die Initianten einen definitiven Text vorlegen, der ohne ergänzende oder korrigie-



rende Eingriffe des Parlaments in die Rechtsordnung eingefügt werden kann, oder ob sie das Parlament zur Ausarbeitung einer Vorlage entsprechend ihren Vorstellungen beauftragen wollen. Mischformen sind insofern unzulässig, als eine Verletzung der Einheit der Form gemäss Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1 KV zu einer vollständigen oder teilweisen Ungültigkeit der Initiative führt. Sodann hat ein Volksbegehren den spezifischen Anforderungen an die jeweilige Initiativform zu genügen (vgl. zum Ganzen SCHULER, a.a.O., Art. 13 N 3 und Art. 14 N 15, CAVIEZEL, Die Volksinitiative im Allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, Diss., Freiburg 1990, S. 95 ff. sowie HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 2108). Wenn ein Begehren trotz seiner Bezeichnung als allgemeine Anregung ein ausgearbeiteter Entwurf ist oder umgekehrt, so ist es vom Parlament entsprechend seiner tatsächlichen Form zu behandeln (*falsa demonstratio non nocet*, vgl. HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2110 sowie SCHULER, a.a.O., Art. 13 N 38 ff.).

- b) Die zur Diskussion stehende Fremdspracheninitiative ist bewusst als allgemeine Anregung eingereicht und auch explizit als solche bezeichnet worden (vgl. Unterschriftenbogen in Bg-act. 4). Aus dem Erfordernis der Abstimmungsfreiheit ergibt sich, dass eine allgemein anregende Initiative einen gewissen Detaillierungsgrad, mithin eine minimale Bestimmtheit aufzuweisen hat. Nur eine genügende Kenntnis über Gegenstand und Ziel des Begehrens ermöglicht nämlich einerseits den Stimmberechtigten eine unverfälschte Meinungsbildung und -äusserung und andererseits den Behörden eine inhaltsgetreue Umsetzung der Initiative. Im Falle einer Annahme der Initiative wäre es nämlich die Aufgabe des Grossen Rates, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten, welcher die Anliegen der Initiative aufnimmt und umsetzt. Bei dieser gesetzgeberischen Umsetzung handelt der Grosse Rat jedoch nicht völlig frei, sondern in Ausübung eines Mandats, welches ihm durch das Volk erteilt worden ist. So ist dieser sowohl

inhaltlich als auch hinsichtlich des Umfangs an den Gegenstand der Initiative gebunden und darf in der gleichen Vorlage keine weiteren Punkte regeln, welche in keinem sachlichen Zusammenhang mit der Initiative stehen (vgl. BGE 115 Ia 148 [=Pra 79 Nr. 134] E.4b, Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1C\_312/2014 vom 27. Mai 2015 E.5.3 sowie SCHULER, a.a.O., Art. 13 N 28 und 33 f. und HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2054 f.). Auf der anderen Seite darf dieser Detailierungsgrad aber nicht zu hoch sein, um den notwendigen Handlungsspielraum der umsetzenden Behörde nicht übermässig zu beschränken (vgl. hierzu PREVITALI, Gutachten 2013, S. 5). Vorliegend moniert der Beschwerdegegner denn auch, dass die Fremdspracheninitiative drei konkrete, zwingende Anordnungen enthalte und deshalb über das Erfordernis der minimalen Bestimmtheit hinausgehe. Damit werde der Handlungsspielraum des Gesetzgebers auf ein Minimum reduziert, weshalb die in der Form einer allgemeinen Anregung eingereichte Initiative aufgrund ihres ausserordentlich hohen Detailierungsgrades den Grundsatz der Einheit der Form verletze (vgl. Stellungnahme des Beschwerdegegners vom 2. Juli 2015 S. 4 ff. sowie nachfolgend Erwägung 6).

- c) Hinsichtlich des höchstzulässigen Konkretisierungsgrades von Initiativen in der Form der allgemeinen Anregung gehen die Lehrmeinungen auseinander. Gemäss einer strengeren Auffassung darf der Initiativtext nicht zu genau ausfallen, sondern muss eine gewisse "Abstraktionshöhe" wahren und dem Parlament bei der Umsetzung der Initiative einen ausreichenden Gestaltungsspielraum belassen. Dieser Lehrmeinung folgend darf eine Initiative bloss Grundgedanken, Leitlinien oder rechtspolitische Postulate enthalten (so für den Kanton Graubünden etwa CAVIEZEL, a.a.O., S. 85 f. sowie 95 ff.). Die grosszügigere Gegenmeinung verzichtet demgegenüber auf das Kriterium des Konkretisierungsgrades im Sinne einer begrifflichen Schranke und akzeptiert präzise und detaillierte Normelemente als zulässige Bestandteile einer allgemeinen Anregung. Demnach ist für eine Ini-

tiative in der Form der allgemeinen Anregung massgebend, dass sie zwar den thematischen Inhalt, nicht aber die redaktionelle Umsetzung vorgibt (vgl. hierzu SCHULER, a.a.O., Art. 13 N 23 ff., TSCHANNEN, Die Formen der Volksinitiative und die Einheit der Form, in: ZBI 1/2002, S. 2 ff., 11 f. sowie EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 7, je mit weiteren Hinweisen auf diverse Autoren). Die Bundesbehörden und das Bundesgericht scheinen sich in ihrer Praxis rhetorisch zwar der engeren Lehrmeinung anzuschliessen, folgen ihr im Ergebnis aber nicht (vgl. die entsprechende Darstellung bei TSCHANNEN, a.a.O., S. 12 ff.). Im Kanton Graubünden war der zulässige Konkretisierungsgrad einer allgemein anregenden Initiative bisher erst selten ein Thema, wobei in der Praxis jedoch der offeneren Auslegung gefolgt wurde (vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 13 N 26 unter Darlegung eines einschlägigen Falles aus dem Jahre 1980). Ausgehend von dieser bisherigen (wenn auch spärlichen) Praxis im Kanton und der neueren Lehre lässt sich die Form der allgemeinen Anregung mit SCHULER als Begehren umschreiben, das vom Parlament noch als Rechtssatz zu formulieren ist, wobei die inhaltlichen Vorgaben ziemlich bestimmt sein dürfen. Demgegenüber erweist sich die frühere kantonale Lehrmeinung von CAVIEZEL als zu strikt und heute nicht mehr zutreffend (vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 13 N 27).

- d) Auf dem Unterschriftenbogen haben die Initianten ihre Fremdspracheninitiative ausdrücklich als "Begehren in Form der allgemeinen Anregung" bezeichnet. Auch wenn eine solche Bezeichnung für die Qualifizierung der Initiativform nicht ausschlaggebend sein kann (vgl. soeben Erwägung 4a), lässt sich daraus immerhin die entsprechende Absicht der Initianten klar erkennen. Der Hauptteil der Initiative besteht sodann aus dem kurzen und prägnanten Satz "In der Primarschule ist nur eine Fremdsprache obligatorisch, je nach Sprachregion ist dies Deutsch oder Englisch", der als Regel im ganzen Kanton eingeführt werden soll. Damit trägt der Initiativtext dem Gesetzgeber eindeutig auf, das Volksschulgesetz im Sinne der

Initiative "so abzuändern und auszugestalten, dass in der Primarschule für den Fremdsprachenunterricht im ganzen Kanton folgende Regel gilt". Dass und inwiefern dem Gesetzgeber bei der Umsetzung der vorliegenden Initiative gewisse Spielräume offenstehen, wird nachfolgend in Erwägung 6 aufzuzeigen sein. Ohnehin ergibt sich bereits aus dem Initiativtext, dass sich dieser in der vorliegenden Form und Version gar nicht direkt ins Schulgesetz einfügen liesse. Überdies gibt die Initiative nicht vor, wo der entsprechende Satz einzufügen ist und welche Artikel des Schulgesetzes gleichzeitig aufgehoben oder geändert werden müssten. Damit ist mit EHRENZELLER und den Beschwerdeführern festzuhalten, dass die vorliegende Gesetzesinitiative in der Form der allgemeinen Anregung nicht gegen das Gebot der Einheit der Form verstösst (vgl. EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 15, Beschwerde S. 5 ff. sowie auch Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zur Fremdspracheninitiative vom 18. November 2014, Heft Nr. 10/2014-2015 in Bg-act. 3, S. 591).

- e) Selbstverständlich ist es dem Beschwerdegegner unbenommen, hinsichtlich der Vereinbarkeit der vorliegenden Initiative mit dem Gebot der Einheit der Form eine andere Auffassung zu vertreten als die Regierung und EHRENZELLER (vgl. die entsprechende Kritik in der Replik S. 3 sowie Duplik S. 3). Seine diesbezüglichen Vorbringen, welche sich in erster Linie auf PREVITALI sowie die bedingt einschlägigen Urteile des Bundesgerichts 1P.531/2006 vom 8. November 2006 und BGE 124 I 107 stützen, vermögen an den vorstehenden Feststellungen indes nichts zu ändern. Zwar ist es in der Tat unbehelflich, wenn die Beschwerdeführer mit der angeblich inkonsequenten Behandlung der ebenfalls allgemein anregenden Initiativen "80 Grossräte sind genug" und "Ja zu sauberem Strom ohne Kohlekraft" sowie mit Äusserungen im Rahmen der parlamentarischen Debatte zur Sonderjagdinitiative argumentieren (vgl. hierzu Beschwerde S. 8 sowie Replik S. 6). Soweit der Beschwerdegegner unter Verweis auf PREVITALI dahingehend argumentiert, dass die Initianten den Grossen Rat

durch eine dermassen detaillierte Formulierung des Initiativtextes dazu zwingen würden, in einem sehr wichtigen Bereich auf die Ausübung seiner eigenen verfassungsmässigen Kompetenz zu verzichten (vgl. Stellungnahme S. 6 ff. mit Verweis auf PREVITALI, Gutachten 2013, S. 7), so ist ihnen unter Bezugnahme auf das vorstehend Gesagte entgegenzuhalten, dass dem Gesetzgeber nach Auffassung des Gerichts ein ausreichender Umsetzungsspielraum verbleibt. Überdies bringt es die Konstruktion der allgemeinen Anregung naturgemäss mit sich, dass das Parlament seine angestammte Rolle als freier Gesetzgeber vorübergehend ablegt (vgl. zur Bindung des Parlaments vorstehend Erwägung 4b sowie TSCHANNEN, a.a.O., S. 18 mit Verweis auf BGE 115 Ia 148 [=Pra 79 Nr. 134] E.4b). Sodann beschlägt das Vorbringen, dass der Detaillierungsgrad des Initiativtextes der Möglichkeit entgegenstehe, allfällige Widersprüche mit dem übergeordneten Recht mit einer gesetzeskonformen Auslegung abzufedern (vgl. Stellungnahme S. 4 sowie PREVITALI, Gutachten 2013, S. 5 f.), nicht in erster Linie die Einheit der Form, sondern vielmehr die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht (vgl. hierzu sogleich die Erwägungen 5 ff.).

5. a) Sodann bleibt zu prüfen, ob die Fremdspracheninitiative in einem offensichtlichen Widerspruch zu übergeordnetem Recht steht und damit im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV für ungültig zu erklären ist. Zum übergeordneten Recht zählen nach einhelliger Lehre und Praxis das Völkerrecht, das gesamte Bundesrecht inkl. Verordnungen des Bundesrates oder eines eidgenössischen Departementes, das interkantonale Recht sowie – im Falle einer Gesetzesinitiative wie der vorliegenden – die Kantonsverfassung (vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 36 sowie HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2118 f.). Eine kantonale Gesetzesinitiative kollidiert mit übergeordnetem Recht, wenn sie den gleichen Normbereich betrifft und dabei für das gleiche Problem eine andere Antwort als das höherrangige Recht vorsieht. Zwar darf eine kantonale Initiative grundsätz-

lich andere Ziele verfolgen, als es der allgemeinen Zielsetzung des Bundesrechts entspricht. Wenn jedoch zwischen den Zielen der Initiative und dem übergeordneten Recht ein unauflösbarer Widerspruch besteht, muss die Initiative für ungültig erklärt werden (vgl. BGE 125 I 227 [=Pra 89 Nr. 79] E.4e/bb). Dabei ist gestützt auf Art. 49 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung (BV; SR 101) festzuhalten, dass Bundesrecht entgegenstehendem kantonalen Recht vorgeht, weshalb nicht nur Normenkonflikte, sondern auch Verstösse gegen die bundesstaatliche Kompetenzordnung zur Ungültigkeit einer Initiative führen können (vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 43 ff. sowie HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2118 ff.).

- b) Die Frage, ob ein Initiativbegehren gegen übergeordnetes Recht verstösst, kann erst nach Auslegung des übergeordneten Rechts einerseits und des Initiativbegehrens andererseits beantwortet werden. Diese hat in beiden Fällen nach den üblichen Auslegungsregeln zu erfolgen (vgl. hierzu nachfolgend Erwägung 6). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Auslegung von Volksinitiativen ist vom Gedanken getragen, die Ungültigkeit mittels verfassungs- und bundesrechtskonformer Auslegung nach Möglichkeit zu verhindern, um nicht übermässig in die politischen Rechte einzugreifen ("in dubio pro populo", vgl. BGE 138 I 131 [=Pra 101 Nr. 99] E.3 m.w.H.). Entscheidend ist demnach, ob der betreffenden Norm nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn zugemessen werden kann, der sie mit höherrangigem Recht als vereinbar erscheinen lässt. Eine Initiative verstösst nämlich nur gegen übergeordnetes Recht und ist ungültig, wenn sie keiner vertrags- oder bundesrechtskonformen Auslegung zugänglich ist (vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 48 und HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2126, je mit weiteren Hinweisen). Mit anderen Worten ist eine Initiative dann als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen, wenn ihr ein Sinn beigemessen werden kann, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt (vgl. BGE 139 I 292 E.5.7 m.w.H.). Entgegen der Auffassung von PREVITALI schadet es denn



auch nicht, dass die vorliegende Initiative keinen expliziten Vorbehalt zugunsten des übergeordneten Rechts enthält (vgl. PREVITALI, Gutachten 2013, S. 3). Gemäss den soeben dargelegten Grundsätzen ist eine Initiative ohnehin nach Möglichkeit – und soweit dies vom Willen der Initianten gedeckt ist – im Einklang mit dem übergeordneten Recht auszulegen. So hat auch das Bundesgericht festgehalten, dass ein allgemeiner Vorbehalt zugunsten des Bundesrechts für sich alleine nicht genüge, um die Übereinstimmung einer Initiative mit dem höherrangigen Recht zu gewährleisten (vgl. BGE 129 I 392 E.3.3 sowie 125 I 227 [=Pra 89 Nr. 79] E.4)

- c) Vorliegend gilt es zu beachten, dass die zu beurteilende Fremdspracheninitiative in der Form einer allgemeinen Anregung im Sinne von Art. 13 Abs. 1 KV eingereicht worden ist. Auch wenn der Grosse Rat bei der Umsetzung an die inhaltlichen Vorgaben sowie den Gegenstand der Initiative gebunden ist (vgl. vorstehend Erwägung 4b), ist es zulässig und sogar geboten, dass die Vorlage zur Umsetzung Aspekte enthält, die zwar nicht formell Gegenstand der Initiative sind, für deren korrekte – mithin bundesrechtskonforme – Umsetzung aber angepasst werden müssen (vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 13 N 34; zum Umsetzungsspielraum vgl. nachfolgend Erwägung 6). Dem Initiativtext lässt sich denn auch nicht entnehmen, welche Bestimmungen des kantonalen Schulgesetzes abgeändert oder inwieweit neue Bestimmungen geschaffen werden müssten, um das Initiativbegehren umzusetzen resp. die gewünschte "Regel" einzuführen. Überdies ist es als Ausfluss des hierarchischen Stufenbaus der Rechtsetzung nicht ausgeschlossen, dass die Umsetzung der Initiative gesetzgeberischen Anpassungs- und/oder Umsetzungsbedarf auf nachgeordneter Stufe zur Folge hat (vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 13 N 31). Sodann ist festzuhalten, dass für den Entscheid über die materielle Rechtmässigkeit eines Initiativbegehrens die Rechtslage im Zeitpunkt der Beurteilung durch das Parlament massgebend ist (vgl. HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2145). Damit ist es ausgeschlossen, die Rechtmässigkeit einer Initiative unter



der hypothetischen Annahme noch zu schaffender gesetzlicher Grundlagen zu beurteilen oder sich dabei von entsprechenden Absichten des Bundesgesetzgebers leiten zu lassen.

- d) Art. 14 Abs. 1 Ziff. 2 KV sieht insofern eine eingeschränkte Prüfungs- und Entscheidungskompetenz des Parlaments vor, als nur ein *offensichtlicher Verstoss* gegen übergeordnetes Recht die Ungültigkeit einer Initiative zur Folge hat. Der Terminus "offensichtlich" zielt aber nicht auf die Schwere des Verstosses gegen das übergeordnete Recht, sondern vielmehr auf die Erkennbarkeit resp. die Wahrscheinlichkeit eines solchen Verstosses ab. Eine Initiative ist demnach nur ungültig, wenn kein (begründeter) Zweifel an ihrer Widerrechtlichkeit besteht. Sofern an der Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht demgegenüber Zweifel bestehen, ist die Initiative für gültig zu erklären und zur Abstimmung zu bringen (vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 50 mit Verweis auf PVG 1987 Nr. 1 E.2). Insofern ist der Auffassung von PREVITALI zuzustimmen, wonach eine allfällige doktrinale Divergenz zugunsten der Gültigkeit der Initiative auszulegen ist (vgl. PREVITALI, Gutachten 2013, S. 11), mithin die "Offensichtlichkeit" eines Verstosses gegen übergeordnetes Recht ausschliesst. Wie es sich diesbezüglich mit einer isolierten Praxis oder einer vereinzelt entgegenstehenden Lehrmeinung verhält, kann und braucht an dieser Stelle nicht abschliessend und allgemeingültig festgehalten werden (vgl. hierzu Replik S. 6 sowie Duplik S. 8). Zurückhaltung bei der Ungültigerklärung von Initiativen drängt sich insbesondere dann auf, wenn ihr Gegenstand – wie im vorliegenden Fall – ein kantonales Gesetz ist. Ein solches kann gemäss Art. 55 Abs. 3 KV nämlich auch noch später – mithin nach der Volksabstimmung – mittels Verfassungsbeschwerde beim Verwaltungsgericht sowohl unmittelbar angefochten (sog. abstrakte Normenkontrolle) als auch im konkreten Anwendungsfall auf die Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht überprüft werden (sog. konkrete Normenkontrolle; vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 6 m.w.H. sowie Beschwerde S. 10).

Das Bundesgericht hat diesbezüglich in einem Urteil vom 28. Februar 2007 in Bezug auf den Kanton Genf festgehalten, der Grosse Rat könne eine Initiative nur für ungültig erklären, wenn der Widerspruch zu übergeordnetem Recht ins Auge springe und vernünftigerweise nicht verneint werden könne (*"Ce n'est que dans l'hypothèse où l'inconstitutionnalité «saute aux yeux et ne peut raisonnablement être niée» que le Grand Conseil est tenu de la déclarer invalide"*, vgl. Urteil des Bundesgerichts [BGer] 1P.451/2006 vom 28. Februar 2007 E.2.2 m.w.H.). Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass sich der Grosse Rat als politisches Organ zur Beurteilung von komplexen Rechtsfragen wenig eignet. Durch die Beschränkung auf die offensichtliche Verletzung von übergeordnetem Recht soll es ihm erspart bleiben, sich abschliessend zu komplexen rechtlichen Fragen im Rahmen der Verfassungsgerichtsbarkeit äussern zu müssen (vgl. BGer 1P.451/2006 E.2.2; SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 49 und HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2138).

- e) Die Beschränkung der Ungültigkeit von Initiativen auf *offensichtliche* Widersprüche zu übergeordnetem Recht gilt auch für die kantonalen oder eidgenössischen Gerichte, wenn sie Beschwerden gegen entsprechende Parlamentsentscheide zu beurteilen haben. Die Kognition des Verwaltungs- resp. des Bundesgerichts kann nicht über jene des Grossen Rates hinausgehen, weshalb auch die Rechtsmittelinstanzen nur offensichtliche Verstösse gegen übergeordnetes Recht sanktionieren können. Im Rahmen der vorliegenden Stimmrechtsbeschwerde ist demnach lediglich zu kontrollieren, ob der Grosse Rat die Prüfung der Initiative innerhalb seiner verfassungsmässigen Kompetenzen vorgenommen hat (vgl. BGE 132 I 282 [=Pra 96 Nr. 75] E.1.3 sowie SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 51).
- f) Mit der Einschränkung der Kognition auf offensichtliche Verstösse gegen übergeordnetes Recht ist indes noch nichts darüber ausgesagt, *wie vertieft* sich der Grosse Rat und im Anfechtungsfalle die Rechtsmittelinstanzen

zen mit der Materie zu befassen haben. Mit anderen Worten stellt sich die Frage, ob die Formulierung "offensichtlich" bedeutet, dass die Unvereinbarkeit quasi prima vista und ohne weitere Auseinandersetzung mit den rechtlichen Grundlagen erkennbar sein resp. "ins Auge springen" muss, oder ob der offensichtliche Verstoss auch erst nach einer eingehenden Prüfung der Rechtslage und Auslegung der betroffenen Bestimmungen als solcher erkennbar sein kann.

- aa) Auch wenn in der Lehre stets von einer eingeschränkten Prüfungscompetenz und einer damit verbundenen Beschleunigung der Behandlung einer Initiative die Rede ist, kann mit der Kognitionsbeschränkung auf offensichtliche Unvereinbarkeit nicht gemeint sein, dass sich der Grosse Rat resp. die Rechtsmittelinstanzen nur summarisch mit der Thematik aufzuhalten haben und mit der Ungültigerklärung nur Verstösse sanktionieren sollen, welche sich bereits aus der Lektüre des Initiativtextes ergeben oder auch für einen Laien ohne weiteres erkennbar wären. Dies liesse sich nicht mit dem aus Art. 14 Abs. 1 KV fliessenden Anspruch der Stimmbürger vereinbaren, dass nur über rechtmässige Initiativen abgestimmt wird. Letztlich dient es nämlich – trotz der erwähnten Möglichkeit von nachgelagerten Normenkontrollen – dem Schutz der staatspolitisch bedeutungsvollen Volksrechte und der direkten Demokratie, dass die Stimmberechtigten nicht über Begehren zu befinden haben, welche zu einem rechtswidrigen Beschluss führen und deshalb letztlich keine Rechtswirkung erzielen können. Insofern ist der Grosse Rat des Kantons Graubünden nicht nur ermächtigt, sondern auch verpflichtet, die Rechtmässigkeit von Initiativen zu prüfen und diese gegebenenfalls für ungültig zu erklären (vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 4 und 35 m.w.H. sowie BGE 105 Ia 11 E.2c zum kantonalrechtlichen Anspruch auf Überprüfung der inhaltlichen Rechtmässigkeit einer Initiative). Wenn es ihm als Konsequenz der restriktiven Kognitionsformel nicht möglich wäre, ein Volksbegehren mit der nötigen Tiefe zu behandeln, könnte er dieser Verpflichtung von vorn-

herein gar nicht hinreichend nachkommen (vgl. zum Ganzen auch HAN-GARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2134 ff.). Mit anderen Worten ergibt sich aus der Kognitionsbeschränkung nicht, dass die Prüfung der Initiative durch den Grossen Rat zwingend summarischer Natur sein muss resp. dass die Unvereinbarkeit mit übergeordnetem Recht ohne eingehendere Auseinandersetzung erkennbar sein muss. Damit ist es nicht zu beanstanden, dass das zuständige EKUD zur Beurteilung der Vereinbarkeit der Initiative mit dem übergeordneten Recht ein verwaltungsexternes Rechtsgutachten eingeholt hat und dass die daraus gewonnenen Erkenntnisse sowie das von der Pro Grigioni Italiano eingereichte Gutachten von Prof. Dr. Previtali in die Botschaft der Regierung an den Grossen Rat und somit in die parlamentarische Debatte eingeflossen sind. Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen kann die Tatsache, dass ein Rechtsgutachten für nötig befunden und das Ungültigkeitserkenntnis erst aufgrund eines ausgedehnten Auslegungsprozesses gewonnen worden ist, entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer folglich nicht gegen die "Offensichtlichkeit des Verstosses" sprechen. Gleichzeitig schadet es nicht resp. stellt es keine Missachtung der eingeschränkten Kognition dar, wenn in der parlamentarischen Debatte vereinzelt ergänzend auch inhaltliche resp. politische Argumente für oder gegen das Volksbegehren vorgetragen worden sind (vgl. etwa Grossratsprotokoll zur Beratung der Fremdspracheninitiative, a.a.O., S. 742 ff.). Im Ergebnis lässt sich der angefochtene Entscheid nämlich ohne weiteres auf grundsätzlich zulässige Ungültigkeitsgründe zurückführen und damit begründen. Ob solche auch materiell vorliegen, wird im Folgenden zu prüfen sein.

- bb)* Aus den gleichen Überlegungen hat sich auch das streitberufene Verwaltungsgericht – dessen Kognition wie gesehen nicht über jene des Grossen Rates hinausgehen kann (vgl. vorstehend Erwägung 5e) – nicht darauf zu beschränken, den angefochtenen Entscheid lediglich summarisch oder anhand des Wissensstandes des Grossen Rates zum Zeitpunkt der

Beschlussfassung zu überprüfen. Die gegenteilige Auffassung würde bedeuten, dass das Resultat der Stimmrechtsbeschwerde und damit die Gültigkeit der Initiative davon abhängen würde, wie intensiv sich der Grosse Rat mit der Initiative befasst hat und wie die parlamentarische Debatte verlaufen ist. Folglich bleibt es dem Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanz unbenommen, das übergeordnete Recht auszulegen und auf dieser Grundlage zu prüfen, ob die Fremdspracheninitiative in einem offensichtlichen Widerspruch zu diesem steht.

6. a) Um zu beurteilen, ob sich die Fremdspracheninitiative mit dem übergeordneten Recht vereinbaren lässt, ist zunächst mittels Auslegung des Initiativtextes zu erörtern, ob und inwieweit dem Grossen Rat bei der Umsetzung der Initiative Spielräume zukommen, welche im Rahmen einer bundesrechtskonformen Umsetzung allenfalls auszuschöpfen wären. Diesbezüglich führt der Beschwerdegegner unter Verweis auf PREVITALI aus, dass dieser Umsetzungsspielraum in Anbetracht der drei konkreten, zwingenden Anordnungen auf ein Minimum reduziert sei. Bereits aus der gewählten Formulierung des Initiativtextes ergäben sich die ersten beiden Verpflichtungen, nämlich dass in den ersten sechs Schuljahren nur eine einzige Fremdsprache zu unterrichten sei und dass Englisch als erste Fremdsprache in den deutschsprachigen Regionen und Deutsch als erste Fremdsprache in den italienisch- und romanischsprachigen Regionen gelte. Daraus resultiere sodann eine dritte Verpflichtung, nämlich das Verbot, in deutschsprachigen Gebieten auf Primarstufe Italienisch zu unterrichten (vgl. Stellungnahme S. 4 sowie PREVITALI, Gutachten 2013, S. 3). Die Starrheit des mit der Initiative anvisierten Fremdsprachensystems werde zudem dadurch verstärkt, dass weder Ausnahmeregelungen noch Vorbehalte zugunsten des übergeordneten Rechts vorgesehen seien. Der Wortlaut der Initiative sei derart detailliert ausgearbeitet, dass eine allfällige "Korrektur" desselben zwecks Anpassung an das übergeordnete Recht nicht erfolgen könne, ohne dabei den Willen der Befürworter entschei-

dend zu verändern. Der einzige Punkt, welcher in die Gestaltungsfreiheit des Grossen Rates falle – nämlich die Festlegung des Beginns des Fremdsprachenunterrichts – sei vollkommen marginaler Natur (vgl. PREVITALI, Gutachten 2013, S. 3, 6 und 11 f.). Demgegenüber stellen sich die Beschwerdeführer auf den Standpunkt, dass die Initiative nur den *obligatorischen Teil* der Fremdsprachen in der Primarschule regeln wolle, nicht jedoch die Freifächer. In diesem Bereich bleibe dem Grossen Rat genügend Raum, um den berechtigten Anliegen der Italienisch- und Romanischbündner in optimaler Form Rechnung zu tragen. Wenn die Primarschulen nämlich verpflichtet würden, in den italienisch- und romanischsprachigen Gebieten mit Deutsch gleichzeitig Englisch als Freifach anzubieten (und analog in deutschsprachigen Primarschulen Italienisch oder Romanisch), dann könnten die Schüler davon ohne Zwang und angepasst auf ihre individuellen Fähigkeiten Gebrauch machen. Insofern würde dem Gesetzgeber folglich nicht der (für eine bundesrechtskonforme Umsetzung) benötigte Spielraum genommen (vgl. Beschwerde S. 7).

- b) Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass die vorliegende Initiative einzig auf den Fremdsprachenunterricht auf der Primarstufe abzielt. Nicht erfasst wird demgegenüber der Fremdsprachenunterricht auf der Oberstufe, weshalb dieser im Rahmen einer bundesrechtskonformen Umsetzung der Initiative je nach Bedarf modifiziert werden könnte. Zu denken wäre etwa an die Anpassung der Stundendotationen oder die Einführung von getrennten Englisch-Klassen mit verschiedenen Sprachniveaustufen (vgl. nachfolgend Erwägung 8).
- c) Um zu erörtern, welcher Umsetzungsspielraum dem Gesetzgeber im Falle einer Annahme der Initiative in Bezug auf den Fremdsprachenunterricht auf Primarstufe verbleiben würde, ist die Initiative auszulegen. Wie bereits dargelegt, hat die Auslegung eines Initiativbegehrens nach den üblichen Auslegungsregeln zu erfolgen (vgl. vorstehend Erwägung 5b). Ein Initia-



tivbegehren ist nicht anders zu interpretieren als etwa ein vom Parlament aufgestelltes Gesetz. Mit anderen Worten ist eine Initiative in erster Linie nach ihrem Wortlaut, d.h. "aus sich selbst heraus", und nicht nach dem subjektiven Willen der Initianten zu interpretieren. Die Initianten können somit nicht verbindlich bestimmen, wie der Initiativtext zu verstehen ist. Massgeblich ist vielmehr, wie der Initiativtext von den Stimmberechtigten und den späteren Adressaten des vorgeschlagenen Erlasses vernünftigerweise verstanden werden muss. Deren Erläuterungen – insbesondere die Begründung auf dem Unterschriftenbogen – stellen jedoch einen wichtigen Aspekt im Rahmen der entstehungsgeschichtlichen Auslegung dar (vgl. SCHULER, a.a.O., Art. 14 N 47 sowie HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2124 f., je mit weiteren Hinweisen sowie BGE 121 I 334 E.2c und BGer 1C\_586/2013 vom 7. Oktober 2014 E.3.2). Auch spätere Meinungsäusserungen der Initianten sind zu berücksichtigen, auch wenn dabei insofern erhöhte Vorsicht geboten ist, als Initianten im Laufe der Unterschriftensammlung, der Behandlung im Parlament oder während des Abstimmungskampfes oft dazu neigen, ihr Begehren zu verharmlosen und umzudeuten, um auf diese Weise Widerständen zu begegnen (vgl. HANGARTNER/KLEY, a.a.O., Rz. 2125). Die nachträgliche Umdeutung einer Initiative, welche dem ursprünglichen Textverständnis und den durch sie geweckten Erwartungen zuwiderläuft, ist folglich insofern unzulässig, als dadurch der Wille der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative verfälscht werden könnte (vgl. hierzu BGE 112 Ia 240 E.5b mit Verweis auf 109 Ia 134 E.5d). Vor diesem Hintergrund sind das Informationsschreiben der Initianten an die Mitglieder des Grossen Rates vom 26. März 2015 sowie die bei dieser Gelegenheit eingereichte erste Beurteilung der Fremdspracheninitiative von Dr. iur. Otmar Bänziger vom 5. März 2015 (vgl. Bg-act. 5 und 6) mit entsprechender Zurückhaltung zu würdigen.



- d) Zunächst stellt sich die Frage, ob es die Fremdspracheninitiative zulassen würde, auf Primarstufe eine zweite Fremdsprache als Freifach, mithin auf freiwilliger Basis anzubieten. Ausgangspunkt hierfür bildet selbstredend der eigentliche Initiativtext, welcher folgendermassen lautet:

*"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."*

Ebenfalls zu berücksichtigen gilt es sodann die auf der Rückseite des Unterschriftenbogens wiedergegebene Begründung (vgl. Bg-act. 4):

*"Die geltende Gesetzgebung im Kanton Graubünden verlangt, dass auf der Primarstufe mindestens eine Kantonssprache sowie Englisch als Fremdsprachen unterrichtet werden.*

*Viele Schülerinnen und Schüler werden mit diesen Anforderungen benachteiligt. Die Konzentration auf eine Fremdsprache erlaubt die verstärkte Förderung von Muttersprache und Mathematik. In der Ostschweiz wird durchwegs Englisch als erste Fremdsprache unterrichtet.*

*[...]"*

Die Beschwerdeführer heben die Bedeutung des Wortes "obligatorisch" hervor und halten fest, dass gemäss dem klaren und eindeutigen Wortlaut nur der Unterricht einer zweiten *obligatorischen* Fremdsprache verboten sei (vgl. Replik S. 3). Demgegenüber hält der Beschwerdegegner unter Verweis auf den Titel sowie die Begründung der Initiative dafür, dass die Betonung auf "nur noch eine" Fremdsprache liege. In ihrem Informationsschreiben an sämtliche Grossräte vom 26. März 2015 hätten die Initianten das Wort "eine" gar selbst fett hervorgehoben (vgl. Stellungnahme S. 8 ff. unter Wiedergabe des Votums von Kommissionspräsident Tenchio, Grossratsprotokoll zur Beratung der Fremdspracheninitiative in der Session vom 20. April bis 22. April 2015, 5/2014-2015 in Bf-act. 3, S. 734 f. sowie Informationsschreiben der Initianten an die Mitglieder des Grossen Rates vom 26. März 2015 in Bg-act. 5). Da beide Auffassungen nachvoll-

ziehbar sind 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. Vielmehr könnten die Schülerinnen und Schüler von einem Fremdsprachenangebot auf freiwilliger Basis je nach ihren individuellen Fähigkeiten Gebrauch machen: Während lernschwächere Schüler – ganz im Sinne der Initiative – vor einer damit zusammenhängenden Überforderungen bewahrt würden, stünde es sprachbegabteren oder ambitionierteren Kindern nach wie vor offen, bereits auf Primarstufe erste Kenntnisse in einer weiteren Fremdsprache zu erlangen. 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. Entgegen dem beschwerdeführerischen Dafürhalten ist es zwar nicht zutreffend, dass ein geplantes generelles Verbot, weitere Fremdsprachen auf freiwilliger Basis anzubieten, zwingend im Initiativtext hätte zum Ausdruck gebracht wer-

den müssen. Es ist jedoch nicht als gegen den Willen der Initianten und der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative verstossend zu betrachten, dass das Angebot einer zweiten Fremdsprache in der Primarschule auf freiwilliger Basis resp. gar eine entsprechende Verpflichtung der Schulträgerschaften im Falle einer Annahme der Initiative zulässig wäre. Insofern enthält die Initiative entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners kein Verbot, in deutschsprachigen Gebieten auf Primarstufe Italienisch zu unterrichten.

- e) Sodann ist zu klären, ob die Fremdspracheninitiative für mehrsprachige Gemeinden oder Gemeinden mit besonderer Nähe zu einer anderen Sprachregion Ausnahmeregelungen zulässt. Diesbezüglich weist der Beschwerdegegners zutreffend darauf hin, dass sich die Initiative vom Wortlaut her ausdrücklich auf das ganze Kantonsgebiet beziehe und keine Ausnahmen für mehrsprachige Gemeinden vorsehe (vgl. Votum Tenchio, Grossratsprotokoll zur Fremdspracheninitiative, a.a.O., S. 738 sowie EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 34 ff.).
  
- aa) Anknüpfend an die vorstehenden Ausführungen ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass in sprachlicher Hinsicht speziellen Konstellationen über das Angebot von Freifächern, welches von der Initiative nicht ausgeschlossen wird, im Sinne von Ausnahmeregelungen Rechnung getragen werden kann. Auch im Falle einer Annahme der Initiative stünde es einer Gemeinde demnach offen, aufgrund ihrer Nähe zu einer anderen Sprachregion oder zwecks Berücksichtigung von angestammten Minderheitensprachen auf der Primarschule eine zweite Fremdsprache auf fakultativer Ebene anzubieten. Insofern verhindert die Initiative nicht, dass auch in Zukunft flexible, der konkreten Situation einzelner Schulen angepasste Lösungen möglich sind.

- bb)* In Berücksichtigung der Argumentation des Beschwerdegegners ist sodann zu konstatieren, dass die Fremdspracheninitiative die im geltenden Recht bestehende Möglichkeit, in mehrsprachigen und deutschsprachigen Gemeinden im Interesse der Erhaltung der angestammten Sprache zweisprachige Volksschulen einzuführen (Art. 20 Abs. 2 des Sprachengesetzes des Kantons Graubünden [SpG GR; BR 492.100]), nicht beschneidet. Dies ergibt sich bereits daraus, dass es sich hierbei um eine die Schulsprache betreffende Spezialregelung handelt, welche keinen (direkten) Einfluss auf die Ausgestaltung des Fremdsprachenunterrichts hat, und dass die Fremdspracheninitiative lediglich auf eine Abänderung des kantonalen Schulgesetzes abzielt. Überdies ist in Anbetracht der vorerwähnten Ziele der Initiative nicht davon auszugehen, dass die Initianten und die Unterstützer der Initiative die unter geltendem Recht bestehende Möglichkeit von zweisprachigen Schulen – auch wenn diese im Initiativbegehren nicht thematisiert wird – haben ausschliessen wollen. Dass sich im Falle von derartigen Immersion-Konzepten ein gewisser Anpassungsbedarf hinsichtlich der ordentlichen Studentafeln und damit auch der Ausgestaltung des Fremdsprachenunterrichts ergibt, liegt auf der Hand. Bei deutsch-/italienisch- oder deutsch-/romanischsprachigen Schulen im Sinne dieser Bestimmung handelt es sich beim Italienischen resp. Romanischen jedoch nicht um eine erste Fremdsprache, sondern um eine zweite Schulsprache. Demnach liesse sich auch in solchen Schulen – entsprechend der von der Initiative geforderten Regel – das Englische als erste Fremdsprache einführen.
- cc)* Soweit sich der Beschwerdegegner auf den Standpunkt stellt, dass es Gemeinden mit einem Anteil von mehr als zehn Prozent der angestammten Minderheitensprache im Falle einer Annahme der Initiative verunmöglicht würde, auf diese Minderheitensprache angemessen Rücksicht zu nehmen (vgl. Votum Tenchio, Grossratsprotokoll zur Fremdspracheninitiative, a.a.O., S. 738), bezieht er sich auf den geltenden Art. 20 Abs. 3 SpG

GR. Dieser auferlegt Gemeinden mit einem Anteil von mindestens zehn Prozent von Angehörigen einer angestammten Sprachgemeinschaft – welche gemäss Art. 16 Abs. 3 SpG GR folglich als einsprachige Gemeinden gelten – die Pflicht, während der obligatorischen Schulzeit Rätoromanisch oder Italienisch anzubieten. Analog zu den vorstehenden Ausführungen zur Möglichkeit von zweisprachigen Klassenzügen ist auch hierzu festzuhalten, dass die Fremdspracheninitiative die Weitergeltung dieser sprachgesetzlichen Sonderregelung nicht beschlägt. Es ist mit Blick auf die Ziele der Initiative auch nicht anzunehmen, dass mit dieser eine Aufhebung dieser Bestimmung beabsichtigt wird. Da es die Fremdspracheninitiative bei korrekter Auslegung nicht verbietet, dass nebst der obligatorisch zu unterrichtenden ersten Fremdsprache im Rahmen von Wahl- oder Freifächern eine weitere Fremdsprache angeboten wird (vgl. hiervor Erwägung 6d), wäre es einer Gemeinde entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners (vgl. Votum Tenchio, Grossratsprotokoll zur Fremdspracheninitiative, a.a.O., S. 738) nicht verunmöglicht, auf diese Minderheitensprachen – wie unter geltendem Recht – angemessen Rücksicht zu nehmen. Wie sich aus der Botschaft zum kantonalen Sprachengesetz ergibt, kann dieses gemäss Art. 20 Abs. 3 SpG GR zwingend zu schaffende Unterrichtsangebot nämlich als Wahlfach, Wahlpflichtfach oder Pflichtfach ausgestaltet sein (vgl. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zum Sprachengesetz des Kantons Graubünden vom 16. Mai 2006, Heft Nr. 2/2006-2007 S. 110).

- 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 De-

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 (vgl. Votum Tenchio, Grossratsprotokoll zur Fremdspracheninitiative, a.a.O., S. 737), mag allenfalls ein Grund für die Ablehnung der Initiative darstellen. Für die Gültigkeit der vorliegenden Initiative sind solche Faktoren indes nicht von Relevanz.

7. Um zu prüfen, ob sich die Fremdspracheninitiative mit dem übergeordneten Recht vereinbaren lässt, ist in einem nächsten Schritt die massgebende Rechtslage darzutun und auszulegen. Dabei geht es auf eidgenössischer Ebene insbesondere um das in Art. 8 Abs. 2 BV statuierte Diskriminierungsverbot (vgl. sogleich Erwägung 8), die in den Art. 61a ff. BV enthaltene Bildungsverfassung (vgl. Erwägungen 9 f.) sowie Art. 15 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (Sprachengesetz, SpG; SR 441.1; vgl. Erwägung 11). Zu erörtern sind des Weiteren Art. 70 BV (vgl. Erwägung 12), die bestehenden interkantonalen Harmonisierungsbestrebungen (vgl. Erwägungen 9 f.) sowie die Art. 2 und 3 KV (vgl. Erwägungen 13 ff.). Unbestrittenermassen nicht (unmittelbar) verletzt und deshalb nicht weiter erörterungsbedürftig sind demgegenüber die Bestimmungen der EMRK, der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheiten-



sprachen und des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten sowie die Art. 4 und 18 BV (vgl. hierzu EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 19 ff.). Sodann wird zu prüfen sein, ob sich die Fremdspracheninitiative – unter Ausschöpfung der soeben dargelegten Umsetzungsspielräume – auf eine Weise auslegen resp. umsetzen lässt, welche mit den Vorgaben des übergeordneten Rechts zu vereinbaren ist. Wenn eine verfassungs- resp. bundesrechtskonforme Umsetzung zweifellos nicht möglich wäre, würde die Fremdspracheninitiative offensichtlich gegen übergeordnetes Recht verstossen und wäre vom Beschwerdegegner demnach zu Recht für ungültig erklärt worden.

8. a) Umstritten ist zunächst die Vereinbarkeit der Initiative mit dem in Art. 8 Abs. 2 BV statuierten Diskriminierungsverbot, gemäss welchem niemand diskriminiert werden darf, namentlich nicht wegen seiner Herkunft oder seiner Sprache. Eine Diskriminierung liegt vor, wenn eine Person allein aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig angesehen wird, eine ungleiche Behandlung erfährt. Die (direkte) Diskriminierung stellt eine qualifizierte Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen dar, indem sie eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an Unterscheidungsmerkmale anknüpft, die einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betroffenen Personen ausmachen. Art. 8 Abs. 2 BV schliesst indes die Anknüpfung an ein verpöntes Merkmal nicht absolut aus. Eine solche begründet zunächst lediglich den blossen Verdacht einer unzulässigen Differenzierung, welcher durch eine qualifizierte Rechtfertigung umgestossen werden kann. Eine indirekte oder mittelbare Diskriminierung liegt demgegenüber vor, wenn eine Regelung, die keine offensichtliche Benachteiligung von spezifisch gegen Diskriminierung geschützten Gruppen enthält, in ihren tatsächlichen Auswirkungen Angehö-



rige einer solchen Gruppe besonders benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (vgl. BGE 138 I 305 E.3.3 m.w.H. sowie SCHWEIZER, in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 8 N 49 ff.).

- b) Gemäss der vom Beschwerdegegner vertretenen Auffassung bedeutet dies im vorliegenden Kontext, dass alle Kinder im Kanton – unabhängig vom Sprachgebiet – die gleiche oder eine gleichwertige Sprachausbildung erfahren können sollen. Damit eine weitgehende Chancengleichheit und die Gleichbehandlung aller Schülerinnen und Schüler im Kanton gewährleistet werden könne, sollten – gemäss geltender Regelung des Fremdsprachenunterrichts – alle Schülerinnen und Schüler beim Übertritt in die Oberstufe das gleiche Englischniveau aufweisen. Durch die vorliegende Initiative sei diese Zielvorgabe nicht mehr erreichbar resp. werde die Erreichung durch den Zwang zu einer einzigen Fremdsprache auf Primarstufe geradezu verunmöglicht, zumal in den italienisch- und romanischsprachigen Gebieten nur noch Deutsch als Fremdsprache obligatorisch unterrichtet werden dürfe. Diese Vorgabe führe nicht nur zu ganz unterschiedlichen Sprachkompetenzen am Ende der Primarschule, sondern bedeute auch für die Schülerinnen und Schüler aus den italienisch- und romanischsprachigen Sprachgebieten eine nicht zu verkennende Benachteiligung beim Übertritt in die Oberstufe, sei dies im Kanton selbst oder – noch akzentuierter – beim Wechsel in einen anderen Kanton. Diese unterschiedliche rechtliche und faktische Behandlung, welche solche Kinder aufgrund der mit der Initiative beabsichtigten Fremdsprachenregelung im Rahmen des jeweiligen Übertritts wie auch bei der Gestaltung des lehrplanmässigen Unterrichts erfahren müssten, stelle eine Diskriminierung aufgrund der Sprache dar (vgl. Stellungnahme S. 13 ff. mit auszugsweiser Wiedergabe von EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 19 f., PREVITALI, Gut-

achten 2013, S. 20 ff., WALDMANN, a.a.O., S. 7 Fn. 39 sowie diverser Voten anlässlich der grossrätlichen Debatte).

- c) Die Beschwerdeführer bestreiten nicht, dass die Annahme der Fremdspracheninitiative je nach Sprachgebiet systembedingt einen unterschiedlichen Stand der Fremdsprachenkompetenz Englisch am Ende der Primarschule zur Folge hätte. Im Hinblick auf die geltend gemachte Verletzung des Diskriminierungsverbots stellt sich jedoch die Frage, ob die Fremdsprachenkompetenzen der Schülerinnen und Schüler aus verschiedenen Sprachgebieten am Ende der Primarschule überhaupt vergleichbar sein müssen.
  
- aa) Vor dem Hintergrund der anzustrebenden Harmonisierung des Volksschulsystems und der Erhöhung dessen Durchlässigkeit (vgl. hierzu nachfolgend Erwägung 9) ist es zwar nachvollziehbar, dass die Regierung bei der Einführung der geltenden Fremdsprachenlösung unterschiedliche Fremdsprachenkompetenzen in Englisch am Ende der Primarschule hat verhindern wollen. Wie sich aus der Botschaft zum Schulgesetz ergibt, hat man sich auch aus organisatorischen Gründen für diese Lösung entschieden. Andernfalls wären die Schulträgerschaften damals nämlich gezwungen gewesen, auf der Oberstufe verschiedene Sprach-Niveaustufen anzubieten, um den unterschiedlichen, von der jeweiligen Sprachregion abhängigen Vorkenntnissen der Schülerinnen und Schüler Rechnung zu tragen (vgl. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat zur Teilrevision des Gesetzes für die Volksschulen des Kantons Graubünden [Schulgesetz] und der Vollziehungsverordnung zum Schulgesetz vom 27. November 2007, Heft 10/2007-2008, S. 533 ff.). Ausserdem zieht sich die Unterteilung der obligatorischen Schulzeit in eine Primar- und eine Oberstufenschulzeit konsequent durch das Schulsystem, und am Ende der Primarstufe stehen gewisse Weichenstellungen im Hinblick auf den weiteren Verlauf der Schulzeit (Real- oder Sekundarschule, Mittelschule)

an. So wurde in der grossrätlichen Debatte zur vorliegenden Initiative denn auch ausgeführt, dass es in Anbetracht dieser Tatsachen "weder abwegig noch rechtswidrig" wäre, die Rechtslage im Zeitpunkt des Übertritts in die Oberstufe zu überprüfen (vgl. Votum Tenchio, Grossratsprotokoll zur Fremdspracheninitiative, a.a.O., S. 736).

- bb)* Dem halten die Beschwerdeführer jedoch zutreffend entgegen, dass die erwähnte Zielvorgabe des geltenden Systems, wonach alle Schülerinnen und Schüler beim Übertritt in die Oberstufe das gleiche Englischniveau aufweisen sollten, keinesfalls dem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot entspringe, sondern von der Regierung im Rahmen der Einführung des Englischen in der Primarschule vielmehr aus rein praktischen Erwägungen definiert worden sei (vgl. Beschwerde S. 11). In der Tat ist keine Vorschrift ersichtlich, welche beim Übertritt in die Oberstufe ein einheitliches Englisch-Niveau oder allgemein vergleichbare Fremdsprachenkompetenzen verlangen würde. Im Gegenteil: Aus dem Sprachkonzept der EDK sowie dem eidgenössischen Sprachengesetz ergibt sich, dass die Fremdsprachenkompetenzen *am Ende der obligatorischen Schulzeit* vergleichbar sein müssen. Art. 15 Abs. 3 SpG sieht nämlich explizit vor, dass sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit für einen Fremdsprachenunterricht einsetzen, der gewährleistet, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen (vgl. hierzu nachfolgend Erwägung 11). Insofern ist es zwar nachvollziehbar, aber im Lichte des übergeordneten Rechts keineswegs zwingend, dass die Fremdsprachenkenntnisse am Ende der Primarschulzeit, mithin beim Übertritt in die Oberstufe, vergleichbar sein müssen. Wenn als Referenzzeitpunkt für die Vergleichbarkeit der Fremdsprachenkenntnisse – im Sinne einer verfassungskonformen Auslegung der Initiative und gestützt auf die EDK-Sprachenstrategie und Art. 15 Abs. 3 SpG – auf das Ende der obligatorischen Schulzeit ab-

gestellt wird, so kann es entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners keinen offensichtlichen Verstoss gegen das Diskriminierungsverbot darstellen, wenn mit der Initiative beim Übertritt in die Oberstufe systembedingte Unterschiede in den Fremdsprachenkompetenzen bestehen. Da folglich nicht zwingend auf die Englischkenntnisse zum Zeitpunkt des Übertritts in die Oberstufe abzustellen ist, kann in diesem Zusammenhang offen bleiben, ob es diskriminierend wäre, wenn Kinder in den italienischen und romanischen Teilen Graubündens die englische Sprache in ihrer Freizeit erlernen müssten (so die Stellungnahme S. 21 f. mit auszugsweiser Wiedergabe des Votums von Regierungsrat Jäger, Grossratsprotokoll zur Fremdspracheninitiative, a.a.O., S. 753).

- d) In Bezug auf die Fremdsprachenkompetenzen am Ende der obligatorischen Schulzeit ist mit den Beschwerdeführern festzuhalten, dass die entsprechenden bundesrechtlichen Vorgaben – mithin dass die Schülerinnen und Schüler dazumal über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen (Art. 15 Abs. 3 SpG) – auch im Falle einer Annahme der Initiative erfüllt werden könnten. Insbesondere steht es dieser Zielerreichung nicht entgegen, dass die deutschsprachigen Schüler mit dem Italienischunterricht resp. die italienisch- und romanischsprachigen Schüler mit dem Englischunterricht erst auf der Oberstufe beginnen würden. Anerkanntermassen lernen Schülerinnen und Schüler eine (zweite) Fremdsprache aufgrund vertiefter Kenntnisse der Muttersprache und der ersten Fremdsprache nämlich besser und effizienter, und zwar sowohl auf der Primar- als auch auf der Oberstufe (vgl. Replik S. 9, Duplik S. 11 f. sowie die Studie des wissenschaftlichen Kompetenzzentrums für Mehrsprachigkeit der Universität Fribourg "Alter und schulisches Fremdsprachenlernen" aus dem Jahre 2014 in Bf-act. 8 S. 23 f.). Wie der Beschwerdegegner zutreffend einwendet, geht aus der erwähnten Studie zwar nicht explizit hervor, dass alle Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über

vergleichbare Sprachkenntnisse verfügen, wenn sie die erste Fremdsprache in der Primarschule, die zweite aber erst auf der Oberstufe zu lernen beginnen (vgl. Duplik S. 11 f.). Dass dieses Ziel erreicht werden kann, ergibt sich jedoch aus der soeben erwähnten Tatsache, dass eine zweite Fremdsprache aufgrund vertiefter Kenntnisse der Muttersprache und der ersten Fremdsprache – welche ja umso fundierter sind, je später der Unterricht in der zweiten Fremdsprache einsetzt – besser und effizienter gelernt werden kann. Dies bedingt zwar, dass der Fremdsprachenunterricht auf der Oberstufe derart ausgestaltet wird, dass der spätere Beginn mit der zweiten Fremdsprache durch eine höhere Lektionendotation und eine höhere Effizienz des Fremdsprachenunterrichts kompensiert werden kann. Wie vorstehend in Erwägung 6b dargelegt, steht die Initiative einer entsprechenden Anpassung des Fremdsprachenunterrichts auf der Oberstufe aber nicht entgegen. Folglich erscheint es mit einer verfassungskonformen Umsetzung der Initiative möglich, dass am Ende der obligatorischen Schulzeit Kompetenzen in zwei Fremdsprachen vorhanden sind resp. dass dannzumal gleichwertige Fremdsprachenkompetenzen wie mit dem jetzigen System erreicht werden können. Insofern halten die Beschwerdeführer zu Recht fest, dass die Initiative insgesamt nicht zu schlechteren Italienisch- oder Englischkenntnissen am Ende der obligatorischen Schulzeit führen würde (vgl. Replik S. 9). Mit anderen Worten könnte mit einer verfassungskonformen Umsetzung der Initiative erreicht werden, dass alle Schülerinnen und Schüler – unabhängig von ihrer sprachlichen Herkunft sowie dem Beginn und der Dauer des Fremdsprachenunterrichts – eine gleichwertige Sprachausbildung erfahren. Entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners ist folglich auch diesbezüglich – trotz unterschiedlicher Ausgangslagen – keine offensichtliche Verletzung des Diskriminierungsverbots auszumachen.

- e) Überdies stellt es entgegen einer anlässlich der parlamentarischen Debatte geäußerten Auffassung keine Diskriminierung dar, wenn zwei Schüler

aus unterschiedlichen Sprachgebieten auf der Oberstufe die englische Sprache mit unterschiedlichen Stundendotationen erlernen (vgl. hierzu Votum Tenchio, Grossratsprotokoll zur Fremdspracheninitiative, a.a.O., S. 736, der von einem "diskriminierenden Dauerzustand" aufgrund unterschiedlicher Ausgangspositionen spricht sowie PREVITALI, Gutachten 2013, S. 21). Die Stundendotationen lassen sich ohne weiteres diskriminierungsfrei festsetzen, zumal alle Schüler auf der Oberstufe mit einer zweiten Fremdsprache – die deutschsprachigen Schüler mit Italienisch oder Romanisch, die italienisch- und romanischsprachigen mit Englisch – beginnen. Bereits im heutigen System existieren für die verschiedenen Sprachgruppen sowohl für das Fach Englisch als auch für die Kantonsprachen unterschiedliche Stundentafeln (vgl. die Voten Kollegger und Jäger, Grossratsprotokoll zur Fremdspracheninitiative, a.a.O., S. 749 sowie 752 f.). Ob dies gerechtfertigt oder zwecks Wahrung der unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Sprachgruppen gar notwendig ist, braucht an dieser Stelle nicht entschieden zu werden. Jedenfalls kann nicht von einer offensichtlich diskriminierenden Ungleichbehandlung die Rede sein, wenn das Erlernen derjenigen Sprache, welche die Schülerinnen und Schüler in der Primarschule noch nicht gelernt haben, auf der Oberstufe – im Hinblick auf die Gleichwertigkeit der Fremdsprachenkompetenzen am Ende der obligatorischen Schulzeit – stundenmässig forciert wird, während die bereits auf der Primarstufe erlangten Kenntnisse der anderen Fremdsprache mit stundenmässig geringerem Aufwand weiterentwickelt werden.

- f) Ein gewisses Diskriminierungspotential besteht demgegenüber in Gebieten, in welchen auf der Oberstufe Schülerinnen und Schüler aus verschiedenen Sprachgebieten und demzufolge mit unterschiedlichen (Fremd-)Sprachenkompetenzen zusammenkommen. Auch die Beschwerdeführer anerkennen, dass es diskriminierend wäre, solche Schülerinnen und Schüler in denselben Oberstufenklassen in den Fremdspra-



chen zu unterrichten. Da sich die Initiative nur auf den Fremdsprachenunterricht auf Primarstufe bezieht, ist es jedoch möglich, die Schulträgerschaften im Rahmen einer verfassungskonformen Umsetzung der Initiative zu verpflichten, den unterschiedlichen Vorkenntnissen der Schülerinnen und Schüler auf der Oberstufe mit der Einführung von getrennten Englisch-Klassen mit unterschiedlichen Sprachniveaustufen Rechnung zu tragen (vgl. vorstehend Erwägung 6b sowie Replik S. 9).

- g) Den Vorbringen des Beschwerdegegners folgend ist schliesslich zu klären, ob die Fremdspracheninitiative eine Diskriminierung hinsichtlich der interkantonalen Mobilität zur Folge hätte. Dabei kann selbstredend nicht damit argumentiert werden, dass eine Diskriminierung nur dann vorliegen könne, wenn die interkantonale Mobilität im geltenden Recht uneingeschränkt gewährleistet wäre (vgl. Beschwerde S. 13 sowie Stellungnahme S. 23). Aus der Bezugnahme der Beschwerdeführer auf die eingeschränkte Mobilität im geltenden System ergibt sich aber, dass der Kanton Graubünden, welcher im Gegensatz zu den anderen Kantonen Italienisch und nicht Französisch als obligatorische Fremdsprache vorsieht, mit den Schulsystemen der anderen Kantone nicht kompatibel ist. Wer von Graubünden in einen anderen Kanton wechselt, sieht sich demnach ohnehin mit einer anderen Zusammensetzung und Abfolge von erster und zweiter Fremdsprache und allenfalls auch einer anderen Unterrichtssprache konfrontiert. Dass eine generelle Durchlässigkeit in diesem Bereich gar nicht möglich ist (vgl. hierzu WALDMANN, a.a.O., S. 16 sowie SCHEFER/RÜEGGER, Die Pflicht der Kantone zur Koordination des Sprachenunterrichts [Art. 62 BV], in: recht, Heft 4/2015, S. 231 f. und GLASER, Die Kompetenz der Kantone zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts in der Primarschule, in: ZBI 3/2016, S. 145), scheint auch der Beschwerdegegner anzuerkennen (vgl. Stellungnahme S. 22 sowie PREVITALI, Gutachten 2013, S. 14). Aus diesen Gründen kann die Initiative hinsichtlich der interkantonalen Mobilität keine entscheidende Verschlechterung mit sich



bringen und demnach nicht zu einer offensichtlichen Verletzung des Diskriminierungsverbots führen.

- h) Sodann sieht PREVITALI den aus Art. 8 Abs. 1 BV fließenden Gleichbehandlungsgrundsatz insofern verletzt, als der Mangel an Flexibilität des mit der Initiative vorgeschlagenen Systems eine Ungleichbehandlung von Ungleichen, mithin eine Berücksichtigung der Bedürfnisse der sprachlichen Minderheiten und insbesondere der Schülerinnen und Schüler aus den Randregionen des Kantons, verhindere (vgl. PREVITALI, Gutachten 2013, S. 21 f.). Diesen nachvollziehbaren Bedenken ist unter Verweis auf die vorstehenden Ausführungen in Erwägung 6 entgegenzuhalten, dass die Fremdspracheninitiative einer ausreichenden Berücksichtigung der Minderheitensprachen – etwa unter Ausschöpfung der nach wie vor bestehenden Möglichkeiten des kantonalen Sprachengesetzes oder über das Angebot von weiteren Fremdsprachen auf fakultativer Basis – nicht entgegensteht.
- i) 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. Insgesamt kann ein System, das auf gleichwertige Fremdsprachenkenntnisse am Ende der obligatorischen Schulzeit ausgerichtet ist, nämlich nicht offensichtlich diskriminierend sein. Damit kann offen bleiben, ob die mit der Initiative angestrebte Entlastung der Schülerinnen und Schüler, mithin das Kindeswohl, eine qualifizierte Rechtfertigung für eine direkte resp. ei-

ne sachliche Begründung für eine indirekte Diskriminierung darstellen würde (vgl. hierzu Beschwerde S. 12 f.).

9. a) Des Weiteren ist zu prüfen, ob die Fremdspracheninitiative mit der in den Art. 61a ff. BV statuierten sogenannten Bildungsverfassung zu vereinbaren ist. Art. 61a BV verpflichtet Bund und Kantone, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für eine hohe Qualität und Durchlässigkeit des Bildungsraumes Schweiz zu sorgen (Abs. 1). Dabei haben diese ihre Anstrengungen zu koordinieren und ihre Zusammenarbeit durch gemeinsame Organe und andere Vorkehren sicherzustellen (Abs. 2). Das Oberziel der Durchlässigkeit bezieht sich auf den schweizerischen Bildungsraum und das Bildungssystem als Ganzes und auf dessen Teile. Erfasst sind somit sowohl die Durchlässigkeit innerhalb und zwischen den kantonalen Bildungsräumen sowie auch die Durchlässigkeit differenziert nach Bildungsstufen und -bereichen (vgl. EHRENZELLER/SAHLFELD, in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 61a N 12 f.). Als Ziel- und Programmnorm kann Art. 61a BV indes nicht für sich alleine gelesen werden, sondern dient als Rahmenartikel für die gesamte Bildungsverfassung, welche den 3. Abschnitt des 2. Kapitels der BV umfasst. Aus diesem Grunde kann sich aus der Fremdspracheninitiative noch keine direkte Verletzung dieser Bestimmung ergeben (vgl. EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 22).

- b) Nach Art. 62 Abs. 1 BV sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Die Bildungsverfassung geht allerdings davon aus, dass in diesem Bereich eine gewisse Harmonisierung erfolgt. So lautet Art. 62 Abs. 4 BV folgendermassen:

*"Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung des Schulwesens im Bereich des Schuleintrittsalters und der Schulpflicht, der Dauer und der Ziele der Bildungsstufen und von deren Übergängen sowie der Anerkennung von Abschlüssen zustande, so erlässt der Bund die notwendigen Vorschriften."*

Damit greift der Bund direkt in die kantonale Schulautonomie ein und begrenzt diese. Mit Blick auf die beabsichtigte Erleichterung der interkantonalen Mobilität und Schaffung eines kohärenten, flächendeckenden und qualitativ hochstehenden Bildungsraumes Schweiz werden die Kantone angehalten, auf dem Koordinationsweg die Eckwerte des Schulwesens zu harmonisieren. Gefordert wird somit keine einheitliche Ausgestaltung der kantonalen Schulsysteme, sondern vielmehr und ausschliesslich die Harmonisierung der im Verfassungstext genannten Bereiche, namentlich u.a. die Harmonisierung des Schuleintrittsalters sowie die Dauer und Ziele der Bildungsstufen. Für den Fall, dass ihnen diese gesamtschweizerische Koordination nicht – oder nur teilweise oder in nicht genügendem Ausmass – gelingt, statuiert Art. 62 Abs. 4 BV eine subsidiäre und sachlich beschränkte Bundeskompetenz. Dieser kommt vorerst eine präventive Wirkung zu, indem sie die Kantone unter einen gewissen Erfolgsdruck setzt. Falls die Kantone das Harmonisierungsziel aber nicht erreichen, ist der Bund verpflichtet (und nicht bloss ermächtigt), die notwendigen Vorschriften zu erlassen (vgl. hierzu EHRENZELLER, in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 62 N 45 ff. sowie HÄNNI, in: WALDMANN/BELSER/EPINEY [Hrsg.], Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 62 N 39 ff.).

- c) Als Grundlage für die koordinierte Weiterentwicklung des vorliegend interessierenden Fremdsprachenunterrichts, von dem die Durchlässigkeit des schweizerischen Bildungsraumes massgeblich abhängt (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2014/216 vom 28. April 2015 E. 4.2.1), hat die EDK mit ihrem Strategiebeschluss vom 25. März 2004 – im Lichte der nationalen Kohäsion und der Durchlässigkeit des Bildungssystems – ein gesamtschweizerisches Lösungskonzept verabschiedet. Dieser Beschluss stellt einen Kompromiss dar, der sicherstellen soll, dass die vielfältigen Interessen und Anforderungen eines mehrspra-

chigen Landes und die aktuellen Bedürfnisse der Gesellschaft in Übereinstimmung gebracht werden können. Er sieht vor, dass bis zum 5. Schuljahr der Unterricht von mindestens zwei Fremdsprachen einsetzen soll, wobei die Reihenfolge der zu unterrichtenden Sprachen (zweite Landessprache oder Englisch) regional zu koordinieren ist (vgl. Sprachenunterricht in der obligatorischen Schule: Strategie der EDK und Arbeitsplan für die gesamtschweizerische Koordination. Beschluss der Plenarversammlung der EDK vom 25. März 2004, [http://edudoc.ch/record/30008/files/Sprachen\\_d.pdf](http://edudoc.ch/record/30008/files/Sprachen_d.pdf), zuletzt besucht am 2. Mai 2016). Die Eckwerte dieser Sprachenstrategie, welche am 31. Oktober 2014 von der EDK bestätigt worden ist, haben sodann auch Eingang gefunden in das sogenannte HarmoS-Konkordat vom 14. Juni 2007, welches den Koordinationsauftrag von Art. 62 Abs. 4 BV in genereller Weise umsetzt und für die Konkordatsmitglieder in Bezug auf die Regelung der Fremdsprachen im Grundschulunterricht eine verbindliche Vorgabe darstellt (vgl. EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 22 f.). Gestützt auf die EDK-Sprachenstrategie wurde für die 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone überdies der "Lehrplan 21" ausgearbeitet, mit welchem der Harmonisierungsauftrag von Art. 62 BV für alle Stufen der Volksschule – vom Kindergarten bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit – umgesetzt werden soll (vgl. hierzu PREVITALI, Gutachten 2013, S. 16 ff.).

- d) Bisher sind 15 Kantone dem HarmoS-Konkordat beigetreten, und die meisten der Nichtmitglied-Kantone halten sich an die EDK-Fremdsprachenstrategie. So sind die Eckwerte jener Strategie gegenwärtig in 23 Kantonen eingeführt. Damit wird deutlich, dass die Entwicklungsschritte im Hinblick auf eine gesamtschweizerische Harmonisierung weit fortgeschritten sind und dass diese – bis auf den Sprachenunterricht, bei dem Abweichungstendenzen zu beobachten sind (vgl. die entsprechenden Bestrebungen in diversen Kantonen in Bundesamt für Kultur [BAK], Harmonisierung des Sprachenunterrichts, Bericht zuhanden der WBK-S vom

17. Februar 2015 in Bg-act. 8 S. 8 ff. sowie GLASER, a.a.O., S. 140) – in allen übrigen in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Bereichen als gelungen angesehen wird (vgl. LIENHARD/NUSPLIGER, Kantonale Fremdspracheninitiativen im Kontext übergeordneten Bundesrechts, in: ZBI 3/2016, S. 135 mit übersichtsartiger Darstellung sowie Bilanz 2015 der EDK, Harmonisierung der verfassungsmässigen Eckwerte [Art. 62 Abs. 4 BV] für den Bereich der obligatorischen Schule vom 18. Juni 2015, [http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/bilanz2015\\_bericht\\_d.pdf](http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/bilanz2015_bericht_d.pdf), zuletzt besucht am 2. Mai 2016). Im Kanton Graubünden präsentiert sich die Situation dergestalt, dass sich das Stimmvolk im Jahre 2008 gegen einen HarmoS-Beitritt ausgesprochen hat. Bei der Ausgestaltung des Fremdsprachenunterrichts hat man sich jedoch an der EDK-Strategie orientiert. So sind auf der Primarstufe gemäss Art. 30 des Gesetzes für die Volksschulen des Kantons Graubünden (Schulgesetz; BR 421.000) mindestens eine Kantonsprache sowie Englisch als Fremdsprachen zu unterrichten, wobei der Unterricht in der ersten Fremdsprache (welche vom jeweiligen Sprachgebiet abhängig ist) in der 3. und der Unterricht in Englisch in der 5. Primarklasse beginnt. Ab dem Schuljahr 2018/2019 soll zudem der "Lehrplan 21 GR" (mit angepassten Sprachlehrplänen für die drei Sprachregionen) in Kraft gesetzt werden (vgl. Beschluss der Regierung des Kantons Graubünden Nr. 246 vom 15. März 2016).

10. a) Wie einleitend erwähnt, verlangt die vorliegend zu beurteilende Fremdspracheninitiative eine dahingehende Abänderung des Schulgesetzes, dass in der Primarschule nur eine Fremdsprache obligatorisch sei, und zwar je nach Sprachregion Deutsch oder Englisch. Es liegt auf der Hand, dass eine derartige Ausgestaltung des Fremdsprachenunterrichts auf der Primarstufe der vorerwähnten EDK-Sprachenstrategie resp. den entsprechenden Harmonisierungsbemühungen zuwiderlaufen würde. Es stellt sich deshalb die Frage, ob und inwieweit diese interkantonalen Harmonisierungsbestrebungen für den Kanton Graubünden verbindlich sind (vgl.

sogleich lit. b) und ob ein Aussteigen aus diesem gesamtschweizerischen Kompromiss verfassungsrechtlich zulässig wäre (vgl. sodann lit. c ff.).

- b) Hinsichtlich der Verbindlichkeit dieser Harmonisierungsinstrumente als solchen ist festzuhalten, dass ein Kanton nicht zu einem HarmoS-Beitritt verpflichtet werden kann und dass das HarmoS-Konkordat – entgegen der Auffassung von EHRENZELLER (vgl. EHRENZELLER, a.a.O., Art. 62 N 64) – für Nichtmitglied-Kantone in keiner Weise rechtsverbindlich ist. Auch die EDK-Sprachenstrategie aus dem Jahre 2004 stellt kein rechtssetzender Akt dar, welcher als interkantonales Recht im Sinne von Art. 48 Abs. 5 BV dem kantonalen Recht vorgehen würde. Insbesondere liefert Art. 62 Abs. 4 BV keine Grundlage, um der Regelung von Art. 4 des HarmoS-Konkordates oder der EDK-Sprachenstrategie über eine (subsidiäre) Bundesregelung Allgemeinverbindlichkeit zu verschaffen. Hierfür stünde der Mechanismus der Allgemeinverbindlicherklärung gemäss Art. 48a Abs. 1 lit. b BV zur Verfügung, gemäss welcher der Bund – unter hier nicht zu vertiefenden Voraussetzungen – interkantonale Verträge im Bereich des Schulwesens für allgemeinverbindlich erklären oder nicht vertragswillige Kantone zur Beteiligung an solchen Verträgen verpflichten kann (vgl. zum Ganzen WALDMANN, a.a.O., S. 13 f. sowie auch GLASER, a.a.O., S. 139 f. sowie 144 ff. m.w.H. und LIENHARD/NUSPLIGER, Rechtsgutachten zur Luzerner Fremdspracheninitiative, abgedruckt in der Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 22. September 2015 in Bg-act. 10, S. 21 f.) Eine solche ist jedoch unbestrittenermassen nicht erfolgt. Mit BIAGGINI ist festzuhalten, dass ein autonomer Nachvollzug des EDK-Fremdsprachenkompromisses eines Nicht-HarmoS-Kantons zwar möglich und erwünscht, nicht aber verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist (vgl. BIAGGINI, Kommentar zum Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2014/216 vom 28. April 2015, in: ZBI 11/2015, S. 598). Überdies wären die in Art. 62 Abs. 4 BV vorgesehene Kompetenzverlagerung zum Bund sowie die Möglichkeit der Allge-



meinverbindlicherklärung unnötig und wohl keine Austrittsmöglichkeit aus dem HarmoS-Konkordat vorgesehen, wenn eine de-facto-Bindung an den Inhalt des HarmoS-Konkordats bestehen würde (vgl. GLASER, a.a.O., S. 147 sowie BIAGGINI, a.a.O., S. 598). Gleich verhält es sich mit dem Lehrplan 21, welcher ebenfalls kein interkantonales Konkordat darstellt und damit keine unmittelbar anwendbaren Rechtsnormen für die Kantone enthält. Dieser legt vielmehr gemeinsame Unterrichtsziele fest, welche von den einzelnen Kantonen umzusetzen sind. Diesbezüglich gilt es jedoch zu bedenken, dass eine allfällige Annahme der vorliegenden Initiative der auf das Schuljahr 2018/2019 geplanten Implementierung der entsprechenden Stundentafeln 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 (vgl. hierzu PREVITALI, Gutachten 2013, S. 16 ff). Aus den bereits erreichten interkantonalen Harmonisierungsstandards ergeben sich für den Kanton Graubünden folglich keine unmittelbaren Verpflichtungen, weshalb die Annahme der Fremdspracheninitiative keinen interkantonalen Rechtspflichten zuwiderlaufen würde und diesbezüglich kein offensichtlicher Verstoss gegen übergeordnetes Recht vorliegen kann.

- c) In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen zur Bildungsverfassung bleibt im Folgenden jedoch zu klären, inwieweit der Kanton Graubünden *aus verfassungsrechtlicher Sicht* an die erwähnten Harmonisierungsbestrebungen gebunden ist, mithin ob ein "Ausscheren" aus dem gesamtschweizerischen Harmonisierungskonzept gegen die aus Art. 62 Abs. 4 i.V.m. Art. 61a Abs. 2 BV fliessende Koordinations- und Harmonisierungspflicht verstossen würde. Diesbezüglich hält der Beschwerdegegner unter Bezugnahme auf EHRENZELLER fest, dass sich der Kanton Graubünden im Falle einer Annahme der Fremdspracheninitiative in Bezug auf den Fremdsprachenunterricht im Grundschulbereich vom gesamtschwei-

zerischen Harmonisierungskonzept verabschieden und einen eigenen Weg gehen würde. Ein derartiges Ausscheren aus der gemeinsam erarbeiteten Lösung stelle einen offensichtlichen Verstoss gegen die aus Art. 62 Abs. 4 i.V.m. Art. 61a Abs. 2 BV fliessende Koordinations- und Harmonisierungspflicht der Kantone dar (vgl. Stellungnahme S. 23 ff. mit auszugsweiser Wiedergabe von EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 22 ff., PREVITALI, Gutachten 2013, S. 14 f., des Urteils des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2014/216 vom 28. April 2015 sowie des Votums Tenchio, Grossratsprotokoll zur Fremdspracheninitiative, a.a.O., S. 738 f. und Duplik S. 12 ff. mit auszugsweiser Wiedergabe von LIENHARD/NUSPLIGER, Rechtsgutachten zur Luzerner Fremdspracheninitiative, a.a.O., S. 22 ff.). Dem halten die Beschwerdeführer unter Verweis auf WALDMANN entgegen, dass hinsichtlich dieser Koordinations- und Harmonisierungspflicht divergierende Lehrmeinungen bestünden, weshalb nicht von einem offensichtlichen Verstoss gegen übergeordnetes Recht die Rede sein könne (vgl. Beschwerde S. 13 f. mit Verweis auf WALDMANN, Besteht eine Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts?, in: Institut für Föderalismus (IFF), Newsletter 1/2015 in Bf-act. 6).

- d) In der Tat gehen die Lehrmeinungen hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 i.V.m. Art. 61a Abs. 1 BV statuierten Koordinations- und Harmonisierungspflicht stark auseinander. Auf der einen Seite hält EHRENZELLER fest, dass Art. 62 Abs. 4 BV zwar keinen Kanton zum Konkordatsbeitritt verpflichte, dass ein Nichtmitglied-Kanton wie Graubünden seiner Harmonisierungspflicht auf dem Koordinationsweg jedoch nur dadurch nachkommen könne, dass er seine kantonale Regelung an dem gemeinsam erarbeiteten – und nun im Konkordat zum Ausdruck gebrachten – Harmonisierungsstandard ausrichte. Insofern seien kantonale Alleingänge seit dem Erlass der neuen Bildungsverfassung nicht mehr zulässig (vgl. EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 22 f.). Auch im St. Galler-Kommentar zur BV hält dieser dafür, dass die vorliegend zu beurteilende Initiative den

bundesrechtlichen Harmonisierungsvorgaben zuwiderlaufe und dass einzelne Kantone nicht aus der Harmonisierungspflicht aussteigen und eigene, vom Harmonisierungsstandard abweichende Fremdsprachenregelungen für die Grundschule treffen könnten (vgl. EHRENZELLER, a.a.O., Art. 62 N 66). LIENHARD/NUSPLIGER, welche sich mit der Gültigkeit der Luzerner Volksinitiative "Eine Fremdsprache auf der Primarstufe" und damit ebenfalls mit dem Harmonisierungsgebot befasst haben, schliessen sich dieser Auffassung an. Sie kommen zum Schluss, dass ein kantonaler Alleingang, mithin eine Entharmonisierung des Fremdsprachenunterrichts, den Koordinationsauftrag von und Art. 62 Abs. 4 i.V.m. Art. 61a Abs. 2 BV verletze. Dies gelte jedenfalls dann, wenn ein Kanton (wie Luzern) von sechs Nachbarkantonen umgeben sei, in denen der Unterricht in der zweiten Fremdsprache bereits auf Primarstufe beginne (vgl. LIENHARD/NUSPLIGER, Kantonale Fremdspracheninitiativen, a.a.O., S. 136 f.).

Demgegenüber kommen diverse andere Autoren zum Schluss, dass ein "kantonaler Alleingang" nicht als verfassungswidrig zu qualifizieren wäre. So spricht etwa WALDMANN im Zusammenhang mit Art. 62 Abs. 4 BV nicht von einer Rechtspflicht, sondern vielmehr von einer Obliegenheit zur Harmonisierung. Wenn die gesamtschweizerische Harmonisierung über die interkantonale Zusammenarbeit misslinge, habe der Bundesgesetzgeber die notwendigen Regelungen zu treffen. Insofern bestehe kein unmittelbarer Harmonisierungsauftrag, aber immerhin ein indirektes Druckmittel. Daran vermöge auch die allgemeine Koordinations- und Kooperationspflicht von Art. 61a Abs. 2 BV nichts zu ändern, zumal daraus für den Einzelfall keine einklagbaren Pflichten abgeleitet werden könnten. Vor diesem Hintergrund könnten kantonale Volksinitiativen, welche mit bereits erreichten interkantonalen Harmonisierungsstandards in Widerspruch stünden, nicht wegen Verletzung von Art. 61a Abs. 2 oder Art. 62 Abs. 4 BV für ungültig erklärt werden (vgl. WALDMANN, a.a.O., S. 7 und 13 f.). Die gleiche Meinung vertritt auch BIAGGINI, der in einer Kommentierung zum

vorerwähnten Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen festhält, dass ein autonomer Nachvollzug des EDK-Fremdsprachenkompromisses eines Nicht-HarmoS-Kantons zwar möglich und erwünscht, nicht aber verfassungsrechtlich vorgeschrieben sei. Eine Verpflichtung der Kantone von derartiger Tragweite lasse sich nicht aus Art. 61a BV ableiten und bedürfte ohnehin einer spezifischen Rechtsgrundlage. Ein "kantonaler Alleingang" sei unter Umständen zwar HarmoS-widrig (so im erwähnten Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen B 2014/216 vom 28. April 2015 E.4.2.2), nicht jedoch bundesverfassungswidrig. So hält BIAGGINI abschliessend fest, dass das Ausscheren eines Kantons aus dem EDK-Fremdsprachenkompromiss gewiss eine unschöne und unerwünschte Inselbildung im "Bildungsraum Schweiz" wäre und dass die Verärgerung im "Haus der Kantone" (und nicht nur dort) verständlich und berechtigt wäre. Trotzdem begründe ein solcher unfreundlicher kantonaler Akt nicht per se einen Bundesrechtsverstoss (vgl. BIAGGINI, a.a.O., S. 598 ff.). Zum gleichen Ergebnis gelangen auch SCHEFER/RÜEGGER, welche den von der EDK vertretenen Standpunkt, wonach diese den Gehalt der Koordinationspflicht verbindlich festlege, für kaum tragfähig erachten (vgl. SCHEFER/RÜEGGER, a.a.O., S. 230 f. und 234) sowie GLASER, welcher die gegenteilige Auffassung von EHRENZELLER mit ausführlicher Begründung widerlegt (vgl. GLASER, a.a.O., S. 144 ff.).

- e) Entgegen dem Vorbringen des Beschwerdegegners (vgl. Stellungnahme S. 31) befasst sich WALDMANN in seiner Abhandlung – auch wenn er darin grundsätzlich nach dem Bestehen einer Bundeskompetenz zur Regelung des Fremdsprachenunterrichts forscht – sehr wohl mit der Vereinbarkeit von Initiativen wie der vorliegenden mit der Koordinations- und Harmonisierungspflicht. Seine Ausführungen beziehen sich zwar allgemein auf "kantonale Volksinitiativen, die mit bereits erreichten interkantonalen Harmonisierungsstandards in Widerspruch stehen", doch lassen sich sei-

ne vorstehend wiedergegebenen Schlussfolgerungen unmittelbar auf die vorliegend zu beurteilende Initiative übertragen. Zudem setzt er sich gar mit den gegenteiligen Auffassungen der mit Blick auf die vorliegende Initiative erstellten Gutachten von EHRENZELLER und PREVITALI auseinander (vgl. WALDMANN, a.a.O., S. 7 Fn. 39). Sodann vermag die Bezugnahme auf das St. Galler-Urteil den Ausführungen des Beschwerdegegners nicht mehr Gewicht zu verleihen. Abgesehen von der unterschiedlichen Ausgangslage (St. Gallen ist einerseits HarmoS-Mitglied und setzt andererseits für eine Ungültigkeitsklärung keinen "offensichtlichen" Verstoß gegen übergeordnetes Recht voraus) stützt das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen seine Schlussfolgerung, wonach ein Ausscheren aus der gemeinsam erarbeiteten Lösung nicht mit der Koordinationspflicht der Kantone zu vereinbaren sei (vgl. E.4.2.1), ausschliesslich auf die vorliegend thematisierten Gutachten von EHRENZELLER und PREVITALI und liefert dementsprechend keine weiterführenden Argumente. Ebenfalls unbehelflich ist die Bezugnahme auf das aus BGE 124 I 101 E.4 abgeleitete "Entharmonisierungsverbot", zumal sich dieser Entscheid auf ein anderes Rechtsgebiet mit einer unterschiedlichen Ausgangslage der Harmonisierung bezieht.

- f) In Anbetracht der soeben dargelegten doktrinalen Divergenz – welche an dieser Stelle nicht abschliessend entschieden zu werden braucht – kann es zur Begründung eines offensichtlichen Verstoßes gegen übergeordnetes Recht nicht ausreichen, dass die von EHRENZELLER in seinem Gutachten geäußerte Auffassung "mit guten Gründen" vertreten werden kann (so das Votum Tenchio, Grossratsprotokoll zur Fremdspracheninitiative, a.a.O., S. 739, vgl. Replik S. 10 f.). Wie vorstehend dargelegt, gibt es nämlich auch gewichtige Lehrmeinungen und ebenso gute Gründe, weshalb ein "Ausscheren" aus dem gesamtschweizerischen Fremdsprachenkompromiss nicht gegen die aus Art. 62 Abs. 4 i.V.m. Art. 61a Abs. 2 BV fließende Koordinations- und Harmonisierungspflicht verstosse. Vor

diesem Hintergrund wäre es nicht zwangsläufig als ein Verstoß gegen die Bildungsverfassung zu qualifizieren, wenn sich der Kanton Graubünden im Falle einer Annahme der Fremdspracheninitiative in Bezug auf den Fremdsprachenunterricht von den interkantonalen Harmonisierungsbestrebungen verabschieden würde. Folglich steht die Fremdspracheninitiative auch diesbezüglich nicht in einem offensichtlichen Widerspruch zu übergeordnetem Recht.

- g) Sodann steht es der Gültigkeit der vorliegenden Initiative nicht entgegen, dass der Bund ein Ausscheren aus dem interkantonal erarbeiteten Fremdsprachenkompromiss als Misslingen der Harmonisierungsbestrebungen resp. als Nichterreicherung des vorgegebenen Harmonisierungsziels qualifizieren und von seiner subsidiären Bundeskompetenz gemäss Art. 62 Abs. 4 BV Gebrauch machen könnte. Mithin können aus dem Tatbestand einer Bundeskompetenz keine konkreten Pflichten zulasten der Kantone abgeleitet werden (vgl. hierzu GLASER, a.a.O., S. 146). An dieser Stelle braucht nicht beurteilt zu werden, wie wahrscheinlich ein solches Eingreifen des Bundesgesetzgebers im Falle einer Annahme der Initiative erscheint, welches Ermessen dem Bund in Bezug auf die Feststellung des Misslingens der Koordinationsbemühungen zukommt und welche Vorschriften er gegebenenfalls erlassen dürfte (vgl. die divergierenden Auffassungen bei EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 23 f. und DERS., a.a.O., Art. 62 N 66 sowie GLASER, a.a.O., S. 149 ff., WALDMANN, a.a.O., S. 8 ff., HÄNNI, a.a.O., Art. 62 N 45 ff. und LIENHARD/NUSPLIGER, a.a.O., S. 122 mit einer übersichtsweisen Darstellung der Haltung des Bundesrates). Ein Einschreiten des Bundes hätte – je nach Ausgestaltung einer entsprechenden bundesrechtlichen Regelung betreffend den Fremdsprachenunterricht auf Primarstufe – unter Umständen zwar zur Folge, dass der Kanton Graubünden das von der Fremdspracheninitiative betroffene Schulgesetz bei einer allfälligen Annahme der Initiative in wenigen Jahren einer neuerlichen Revision unterziehen müsste. Da die Ungültigkeit der



Initiative jedoch anhand der momentanen Rechtslage zu beurteilen und insbesondere nicht von Absichten und unterschiedlichen Zielvorstellungen des Bundesgesetzgebers abhängig ist (vgl. vorstehend Erwägungen 5a und c), vermag ein zu befürchtendes Eingreifen des Bundesgesetzgebers keine Unvereinbarkeit mit übergeordnetem Recht zu begründen. Aus dem gleichen Grunde sind die aktuellen parlamentarischen Vorstösse auf Bundesebene zur Modifizierung von Art. 15 Abs. 3 SpG – welche sich auf die Gesetzgebungskompetenz von Art. 62 Abs. 4 BV abstützen – für die Beurteilung der vorliegenden Initiative nicht von Relevanz (vgl. GLASER, a.a.O., S. 150 Fn. 65 sowie Bundesamt für Kultur [BAK], Harmonisierung des Sprachenunterrichts, Bericht zuhanden der WBK-S vom 17. Februar 2015 in Bg-act. 8). Aus diesen parlamentarischen Verstössen, welche das "Erlernen einer zweiten Landessprache ab der Primarschule" gesetzlich verankern und die diesem Ziel zuwiderlaufenden aktuellen Bestrebungen einiger deutschschweizerischen Kantone unterbinden wollen, ist jedoch immerhin abzuleiten, dass sich dem geltenden Recht keine Pflicht zur Vermittlung von zwei Fremdsprachen auf der Primarschulstufe entnehmen lässt (vgl. hierzu sogleich Erwägung 11).

11. a) Einen weiteren offensichtlichen Verstoss gegen übergeordnetes Recht ortet der Beschwerdegegner sodann bei Art. 15 Abs. 3 SpG. Auch wenn sich dies dem Wortlaut nicht entnehmen lasse, sei der Bundesgesetzgeber bei der Schaffung dieser Bestimmung klarerweise davon ausgegangen, dass der Fremdsprachenunterricht in einer zweiten Landessprache auf Primarschulstufe beginne (vgl. Stellungnahme S. 32 ff. mit auszugsweise Wiedergabe von EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 24 ff.). Vor diesem Hintergrund gilt es im Folgenden zu prüfen, ob sich für die Kantone aus Art. 15 Abs. 3 SpG oder dem weiteren Bundesrecht eine Verpflichtung ergibt, bereits auf der Primarstufe mit dem Unterricht von zwei Fremdsprachen zu beginnen.

- b) Ausgangspunkt dieser Beurteilung bildet der Wortlaut von Art. 15 Abs. 3 SpG, welcher sich im dritten Abschnitt des SpG "Förderung der Verständigung und Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften" befindet:

*"Sie [Bund und Kantone] setzen sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit für einen Fremdsprachenunterricht ein, der gewährleistet, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen. Der Unterricht in den Landessprachen trägt den kulturellen Aspekten eines mehrsprachigen Landes Rechnung."*

Auch wenn sich diesem Wortlaut unbestrittenermassen keine Verpflichtung entnehmen lässt, bereits auf der Primarschule zwei Fremdsprachen zu vermitteln, ist die Tragweite dieser Bestimmung in der Lehre umstritten. Gemäss der Auffassung von EHRENZELLER hat der Bundesgesetzgeber bei der Schaffung von Art. 15 Abs. 3 SpG die dem EDK-Strategiebeschluss aus dem Jahre 2004 sowie Art. 4 des HarmoS-Konkordats zugrunde liegende Regelung übernommen. Zentraler Bestandteil dieses Sprachkonzeptes sei es, dass – unabhängig davon, ob als Einstiegs- oder als Zweitfremdsprache – mit dem Unterricht in einer zweiten Landessprache bereits in der Primarschule begonnen werde und am Ende der Schulzeit gleichwertige Sprachkompetenzen in beiden Fremdsprachen erreicht würden. Diese von den Kantonen in Bezug auf den Fremdsprachenunterricht selbst getroffene Harmonisierungslösung sowie der von den EDK-Vertretern in den parlamentarischen Kommissionen vorgetragene deutliche Wille, diese Lösung gesamtschweizerisch umzusetzen, seien denn auch das entscheidende politische Argument für die schliesslich gefundene Kompromisslösung in den eidgenössischen Räten gewesen. Insofern könne Art. 15 Abs. 3 SpG nicht für sich allein, sondern nur im Lichte des Strategiebeschlusses der EDK resp. von Art. 4 des HarmoS-Konkordats ausgelegt werden (vgl. EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 24 f. mit Wiedergabe eines Votums von Kommissionssprecherin Anita Fetz im Ständerat). Mit anderen Worten hält EHRENZELLER dafür, dass sich der Gesetzgeber auf die Fremdsprachenstrategie der EDK verlassen und es deshalb nicht für nötig befunden habe, die Verpflichtung

zum Unterricht von zwei Fremdsprachen bereits auf der Primarstufe im Gesetz zu verankern.

- c) Dieser Auffassung ist insofern zu folgen, als bei der Auslegung von Art. 15 Abs. 3 SpG grundsätzlich auch die EDK-Sprachenstrategie sowie Art. 4 des HarmoS-Konkordats zu berücksichtigen sind. Wie aus dem von EHRENZELLER zitierten Votum von Ständerätin Anita Fetz hervorgeht, schienen diese Dokumente sowie die Zusicherungen der EDK-Vertreter in der Tat – ganz im Sinne der auch in vertikaler Hinsicht geltenden Koordinationspflicht von Art. 61a Abs. 2 BV – ein ausschlaggebendes politisches Argument für die letztlich gefundene Kompromisslösung gewesen zu sein (vgl. WALDMANN, a.a.O., S. 13 sowie Bundesamt für Kultur [BAK], Harmonisierung des Sprachenunterrichts, Bericht zuhanden der WBK-S vom 17. Februar 2015 in Bg-act. 8 S. 6). Doch auch wenn der Bundesgesetzgeber damals erwiesenermassen aufgrund der bestehenden Harmonisierungsbestrebungen darauf verzichtet hat, eine verbindliche Vorgabe hinsichtlich der Fremdsprachen auf Primarstufe ins Sprachengesetz aufzunehmen, würden diese interkantonalen Bestrebungen keineswegs zu Bundesrecht, wenn sich die ursprüngliche Annahme des Bundesgesetzgebers, dass sich sämtliche Kantone dieser Sprachenstrategie resp. dem HarmoS-Konkordat anschliessen würden, in der Folge als unzutreffend erweisen sollte (so auch Replik, S. 12; zur abweichenden Praxis diverser Kantone vgl. Bundesamt für Kultur [BAK], Harmonisierung des Sprachenunterrichts, Bericht zuhanden der WBK-S vom 17. Februar 2015 in Bg-act. 8 S. 8 ff. sowie GLASER, a.a.O., S. 140).
- d) Zu erwähnen ist überdies, dass sich die erwähnte Debatte im Ständerat nicht um eine allfällige Pflicht zum Unterricht von zwei Fremdsprachen bereits auf Primarstufe, sondern in erster Linie um die Reihenfolge der zu unterrichtenden Fremdsprachen gedreht hat. Zur Entstehungsgeschichte von Art. 15 Abs. 3 SpG ist ausserdem zu bemerken, dass dieser im Diffe-

renzbereinigungsverfahren zustande gekommen ist. Während der Nationalrat zunächst auf dem Entwurf seiner Kommission (WBK-N) beharrt hatte, gemäss welchem Bund und Kantone verpflichtet worden wären, sich dafür einzusetzen, dass als erste Fremdsprache eine Landessprache zu unterrichten sei, schwenkte dieser im Differenzbereinigungsverfahren schliesslich auf den Ständerat ein. Dieser wollte die Reihenfolge der zu erlernenden Fremdsprachen insbesondere deshalb nicht bundesrechtlich vorschreiben, weil es hierfür – wie EHRENZELLER in einem entsprechenden Kurzgutachten vom 25. Juli 2007 konstatiert hatte – an einer genügenden Verfassungsgrundlage fehlte. Überdies wollte man nicht unberücksichtigt lassen, dass sich gewisse Kantone zum damaligen Zeitpunkt bereits für Frühenglisch entschieden hatten und befand, dass für das per Ende der obligatorischen Schulzeit zu erreichende Kompetenzniveau nicht die Reihenfolge der Einführung, sondern die Intensität des Sprachenlernens ausschlaggebend sei (vgl. vollständiges Votum von Ständerätin Anita Fetz in AB S 2007 779; Botschaft des Bundesrates zum Sprachengesetz vom 15. September 2006 in BBI 2006 8977 ff., 8994 sowie EHRENZELLER, Stellungnahme zum Beschluss des Nationalrates vom 21. Juni 2007 betr. Landessprache als erste Fremdsprache vom 25. Juni 2007 [nachfolgend Gutachten 2007], wiedergegeben im Jusletter vom 17. September 2007).

- e) Diese Schlussfolgerung von EHRENZELLER, welche sich in jenem Kontext wie erwähnt auf die Reihenfolge der zu erlernenden Fremdsprachen bezogen hatte, lässt sich aber ohne weiteres auf die vorliegend interessierende Frage nach einer allfälligen bundesrechtlichen Verpflichtung zum Unterricht von zwei Fremdsprachen auf Primarstufe übertragen. Beiden Regelungsbereichen ist nämlich gemeinsam, dass sie nicht zu den sogenannten "Eckwerten" von Art. 62 Abs. 4 BV gehören, bezüglich welchen eine Harmonisierung anzustreben ist resp. welche den Umfang der subsidiären Bundeskompetenz vorgeben. Vielmehr stellen diese lediglich Umsetzungsmassnahmen dar, welche den Kantonen resp. der interkan-

tonalen Zusammenarbeit vorbehalten bleiben und nicht in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Gemäss EHRENZELLER und WALDMANN kann der Bund gestützt auf Art. 62 Abs. 4 i.V.m. Art. 70 BV etwa festlegen, welche sprachlichen Ziele in Bezug auf die zweite Landessprache auf welcher Bildungsstufe zu erreichen sind. Dazu gehörte auch der in Art. 15 Abs. 3 SpG statuierte Grundsatzentscheid, wonach eine zweite Landessprache als Fremdsprache zu unterrichten und per Ende der obligatorischen Schulzeit ein bestimmtes Kompetenzniveau zu erreichen sei. Demgegenüber stünde es dem Bundesgesetzgeber nicht zu, Umsetzungsfragen wie den Beginn oder die Reihenfolge des Fremdsprachenunterrichts zu regeln (vgl. EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 22 ff.; DERS., Gutachten 2007, S. 3 f.; WALDMANN, a.a.O., S. 9 ff.). Für den Bund ergibt sich aus Art. 62 Abs. 4 BV nämlich keine Kompetenz, den Sprachunterricht an den Grundschulen zu harmonisieren resp. den Kantonen verbindlich vorzuschreiben, auf welcher Schulstufe welche Fremdsprache zu erlernen sei (vgl. WALDMANN, a.a.O., S. 16 sowie GLASER, a.a.O., S. 142). Aus diesem Grunde war der ursprüngliche Beschluss des Nationalrates betreffend Art. 15 Abs. 3 SpG, wonach die erste Fremdsprache eine Landessprache sein müsse, denn auch als verfassungswidrig eingestuft worden (vgl. EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 23 sowie DERS., Gutachten 2007). Vor diesem Hintergrund erscheint es als sehr problematisch, im Rahmen einer entstehungsgeschichtlichen Auslegung von Art. 15 Abs. 3 SpG eine Verpflichtung zum Unterricht von zwei Fremdsprachen auf Primarstufe in den an sich klaren Wortlaut hineinzuzinterpretieren, zumal der Bund zu einem derartigen Eingriff in die kantonale Schulhoheit gar nicht kompetent gewesen wäre. Die grundsätzlich zutreffende Feststellung, wonach Art. 15 Abs. 3 SpG im Lichte der EDK-Sprachenstrategie sowie Art. 4 des HarmoS-Konkordates zu lesen sei, ist folglich auch insofern zu relativieren.

- f) In Anbetracht des eindeutigen Wortlauts von Art. 15 Abs. 3 SpG steht es den Kantonen folglich frei, die Kompetenzen in einer zweiten Fremdsprache – sei es eine Landessprache oder Englisch – erst auf der Oberstufe zu vermitteln. Entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners lässt sich aus der Entstehungsgeschichte von Art. 15 Abs. 3 SpG keine konkludente Verpflichtung ableiten, wonach bereits auf Primarstufe zwingend zwei Fremdsprachen zu unterrichten wären. Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle festgehalten, dass sich eine derartige Verpflichtung auch nicht aus Art. 21 Abs. 3 lit. b SpG ergibt (so jedoch EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 28). Dort ist zwar von einer "Förderung der Mehrsprachigkeit der Lernenden und Lehrenden in den Amtssprachen des Kantons *auf allen Unterrichtsstufen*" die Rede, doch kann in Anbetracht der vorstehenden Ausführungen sowie der systematischen Stellung dieser Norm im Abschnitt betreffend die finanzielle Unterstützung der mehrsprachigen Kantone ausgeschlossen werden, dass daraus eine zwingende Verpflichtung für die Kantone abzuleiten wäre. Entgegen der wenig fundierten Auffassung von PREVITALI ergibt sich eine Verpflichtung zum obligatorischen Unterricht von mindestens zwei Fremdsprachen auf der Primarstufe auch nicht aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz (vgl. PREVITALI, Gutachten 2013, S. 23). Folglich kann die Fremdspracheninitiative, gemäss welcher auf Primarstufe nur noch eine obligatorische Fremdsprache zu unterrichten wäre, diesbezüglich nicht offensichtlich gegen übergeordnetes Recht verstossen. Dass die Initiative mit der programmatischen Zielbestimmung von Art. 15 Abs. 3 SpG, wonach am Ende der obligatorischen Schulzeit Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache vorhanden sein müssen, zu vereinbaren ist, wurde bereits vorstehend in Erwägung 8d dargelegt.
12. a) Des Weiteren vertritt der Beschwerdegegnner die Auffassung, die Fremdspracheninitiative verstosse offensichtlich gegen Art. 70 Abs. 3 BV resp. das diesen sog. Verständigungsartikel konkretisierende Bundesrecht. Im



Falle einer Annahme der Fremdspracheninitiative würde der Kanton Graubünden nämlich darauf verzichten, den Auftrag zur Verständigung und zum Austausch zwischen den bündnerischen Sprachgemeinschaften im Rahmen der Grundschule zu erfüllen. Sodann würde offensichtlich gegen das Prinzip der Bundestreue verstossen, zumal der Kanton Graubünden in den vergangenen Jahren aufgrund seiner Bemühungen zur Förderung der Mehrsprachigkeit im Kanton gestützt auf Art. 70 Abs. 4 und 5 BV Fördergelder des Bundes bezogen habe und mit der Fremdspracheninitiative nun von den bundesrechtlichen Zielvorgaben abweiche (vgl. Stellungnahme S. 34 ff. mit Verweis auf EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 26 ff.).

- b) Art. 70 Abs. 3 BV verpflichtet den Bund und die Kantone, die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften zu fördern. Bei diesem Förderungsauftrag geht es nicht nur um die Vermittlung von Kenntnissen einer anderen Landessprache, sondern auch von anderen schweizerischen Werthaltungen und Denkgewohnheiten. Während die Verständigung operationelles Ziel im Hinblick auf den inneren Zusammenhalt der schweizerischen plurikulturellen Gesellschaft darstellt, ist der Austausch als ein Mittel zu betrachten, um diese Verständigung herbeizuführen. Zu den möglichen Massnahmen, die zur Förderung des Austausches ergriffen oder unterstützt werden können, gehören etwa die Organisation und Förderung von Programmen des zeitlich begrenzten Austausches zwischen Schülerinnen und Schülern, Lehrlingen, Studierenden und Lehrkräften aus jeweils verschiedenen Sprachgebieten, welche Einsichten in eine andere Kultur vermitteln und Sprachkompetenzen verbessern. Da Art. 70 Abs. 3 BV dem Bund und den Kantonen bei der Auswahl der Instrumente zur Förderung der Verständigung jedoch einen grossen Gestaltungsspielraum einräumt, fallen auch andere Massnahmen wie beispielsweise die Errichtung wissenschaftlicher Institutionen zur Förderung der Mehrsprachigkeit, Finanzhilfen für Übersetzungen, Veranstaltungen

und Publikationen oder der konsequente Gebrauch der Standardsprache statt der Dialekte in Betracht (vgl. hierzu KÄGI-DIENER, in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Art. 70 N 38 ff. sowie BELSER/WALDMANN, in: WALDMANN/BELSER/EPINEY [Hrsg.], Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 70 N 34 ff.). Für den Bund begründet Art. 70 Abs. 3 BV eine parallele Förderungskompetenz, d.h. er kann nicht nur Massnahmen innerhalb seines Zuständigkeitsbereichs (wie beispielsweise Bundesverwaltung und Bundespersonal, Radio und Fernsehen) treffen, sondern auch kantonale Vorhaben finanziell unterstützen. Demgegenüber berechtigt ihn diese Bestimmung nicht zu einem regulierenden Eingriff in kantonale Zuständigkeitsbereiche. Vor diesem Hintergrund kann aus Art. 70 Abs. 3 BV keine Kompetenz des Bundes abgeleitet werden, in die Gestaltung des obligatorischen Schulunterrichts legiferierend einzugreifen und Vorgaben zum Erlernen einer zweiten Landessprache in der Primarschule zu machen (vgl. WALDMANN, a.a.O., S. 4 f., EHRENZELLER, Gutachten 2007, S. 2 sowie KÄGI-DIENER, a.a.O., Art. 70 N 42). Die Kantone werden durch Art. 70 Abs. 3 BV aber auch in ihren eigenen Zuständigkeitsbereichen – insbesondere im Schul- und Kulturbereich – angesprochen. So haben sie den anderen Landessprachen auf allen Schulstufen den im Hinblick auf den Verständigungsauftrag "nötigen Raum" zu geben. Diese programmatische Pflicht wird in Art. 15 Abs. 3 SpG dahingehend konkretisiert, dass sich die Kantone (und im Rahmen seiner Zuständigkeiten auch der Bund) dafür einzusetzen haben, dass die Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit über Kompetenzen in mindestens einer zweiten Landessprache und einer weiteren Fremdsprache verfügen (vgl. BELSER/WALDMANN, a.a.O., Art. 70 N 40 m.w.H.).

- c) Mit der Regierung ist festzuhalten, dass die Wirksamkeit von staatlichen Förderungsmassnahmen im Bereich der in der Schule gelernten Kan-

tonssprachen als hoch zu veranschlagen ist. Überdies kann mit dem frühen Erlernen einer anderen Kantonssprache als erste Fremdsprache, verbunden mit der Vermittlung der entsprechenden kulturellen Aspekte, eine besondere Nähe zwischen den verschiedenen Kantonsteilen und Sprachgemeinschaften geschaffen werden (vgl. Botschaft zur Fremdspracheninitiative, a.a.O., S. 598 in Bezug auf Art. 2 Abs. 4 KV). Es liegt auf der Hand, dass eine frühzeitige Annäherung an die Sprache und die Kultur von italienisch- und romanischsprachigen Kantonsteilen weitestgehend verhindert wird, wenn in deutschsprachigen Primarschulen nur noch Englisch als einzige Fremdsprache unterrichtet würde. Auch wenn eine derartige frühzeitige Annäherung im Hinblick auf die anzustrebende Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften angezeigt und wünschenswert wäre, geht eine solche keineswegs zwingend aus Art. 70 Abs. 3 BV hervor, sondern stellt lediglich eine von mehreren möglichen Massnahmen dar, um eine sprachregionsübergreifende Verständigung zu fördern. Soweit PREVITALI in diesem Zusammenhang die Auffassung vertritt, dass sich aus dieser Norm unmittelbar die Wahl der zu unterrichtenden Fremdsprachen ergebe, ist ihm deshalb nicht zu folgen (vgl. PREVITALI, Gutachten 2013, S. 26). Wie GLASER diesbezüglich festhält, lassen sich Verständigung und Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften weder allein durch den Unterricht in einer zweiten Landessprache auf der Primarstufe sicherstellen, noch werden sie in Anbetracht ebenso bedeutsamer gesellschaftlicher Faktoren durch dessen Fehlen existentiell in Frage gestellt (vgl. GLASER, a.a.O., S. 151). Überdies ist in Erinnerung zu rufen, dass die Initiative nicht etwa auf eine Abschaffung oder Abwertung der Dreisprachigkeit des Kantons abzielt, sondern lediglich den Unterricht in einer zweiten Fremdsprache auf die Oberstufe verschieben will, während die Zielvorgaben von Art. 15 Abs. 3 SpG – wie vorstehend dargelegt – nach wie vor erfüllt resp. per Ende der obligatorischen Schulzeit die gleichen Fremdsprachenkompetenzen wie im bisherigen System erreicht werden könnten (vgl. vorstehend Erwägung 8d).

- d) Vor diesem Hintergrund gilt es zu bedenken, dass der in Art. 70 Abs. 3 BV erwähnte Austausch, welcher ein zentrales Förderungsinstrument zur besseren Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften darstellt (so BELSER/WALDMANN, a.a.O., Art. 70 N 38), von der Fremdspracheninitiative kaum tangiert wird. Auf Primarstufe wären solche Austauschprogramme im Falle einer Annahme zwar nur bedingt möglich, zumal in den deutschsprachigen Primarschulen gar keine zweite Landessprache obligatorisch vermittelt würde. Die Initiative schränkt aber die Möglichkeit nicht ein, auf der Oberstufe, wenn in deutschsprachigen Schulen mit dem Unterricht in einer zweiten kantonalen Amtssprache begonnen wird, sprachgebietsübergreifende Schüleraustauschprogramme und andere Verständigungsmassnahmen durchzuführen. Aufgrund des Alters der Schülerinnen und Schüler sind derartige Austausche dannzumal auch wesentlich einfacher zu organisieren als auf der Primarstufe (vgl. Beschwerde S. 15). Insofern ist keine offensichtliche Unvereinbarkeit der Fremdspracheninitiative mit dem in Art. 70 Abs. 3 BV stipulierten Verständigungsauftrag zu erkennen. Zudem kann auch nicht von einer Vereitelung von Bundesrecht die Rede sein, welche eine offensichtliche Bundesrechtswidrigkeit begründen würde.
- e) Gemäss Art. 70 Abs. 4 und 5 BV unterstützt der Bund die mehrsprachigen Kantone bei der Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben und insbesondere die Massnahmen der Kantone Graubünden und Tessin zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und italienischen Sprache. Konkretisiert wird diese Bestimmung durch Art. 21 und 22 SpG, gemäss welchen der Bund den mehrsprachigen Kantonen (und insbesondere Graubünden und dem Tessin) für die Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben Finanzhilfen gewährt. Gemäss Art. 21 Abs. 3 lit. b SpG gehört zu diesen besonderen Aufgaben namentlich die Förderung der Mehrsprachigkeit der Lernenden und Lehrenden in den Amtssprachen des Kantons auf allen Unterrichtsstufen. Dass aus dieser Bestimmung keine Verpflichtung des Kantons

Graubünden abgeleitet werden kann, bereits auf Primarstufe zwei Fremdsprachen zu unterrichten, ist vorstehend in Erwägung 11f bereits dargelegt worden. Entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners widerspricht es auch nicht dem Grundsatz der Bundestreue, wenn der Kanton Graubünden – nachdem er in den vergangenen Jahren gestützt auf Art. 21 SpG erhebliche finanzielle Unterstützungsbeiträge des Bundes bezogen hat – nun eine gesetzliche Regelung beschliessen würde, die von den bundesrechtlichen Zielvorgaben abweichen würde (so Stellungnahme S. 36). Sollte der Bund zur Auffassung gelangen, dass der Kanton Graubünden die Voraussetzungen zum Bezug von Bundesbeiträgen gestützt auf Art. 21 SpG nicht mehr erfüllt, so bliebe es ihm unbenommen, Beitragszusicherungen zu widerrufen resp. künftig keine oder geringere Beiträge auszurichten. Wie die Beschwerdeführer zu Recht ausführen, mag dies allenfalls ein Grund für eine Ablehnung der Initiative darstellen, begründet jedoch nicht deren Ungültigkeit (vgl. Replik S. 12). Folglich ist auch diesbezüglich kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht im Sinne einer Verletzung des Grundsatzes der Bundestreue auszumachen.

13. a) Schliesslich ist die zu beurteilende Fremdspracheninitiative auf ihre Vereinbarkeit mit dem kantonalen Verfassungsrecht zu überprüfen. Nebst der Präambel, gemäss welcher "die Dreisprachigkeit und kulturelle Vielfalt zu fördern und als Teil des geschichtlichen Erbes zu bewahren" ist, bringt die KV die sprachliche Besonderheit Graubündens und deren Wichtigkeit insbesondere in den folgenden Artikeln zum Ausdruck:

**Art. 2 – Verhältnis zum Bund, zu den Kantonen und zum Ausland**

[...]

<sup>4</sup> Er [der Kanton Graubünden] fördert die Verständigung und den Austausch zwischen den Landesteilen und den Sprachgemeinschaften der Schweiz.

**Art. 3 – Sprachen**

<sup>1</sup> Deutsch, Rätoromanisch und Italienisch sind die gleichwertigen Landes- und Amtssprachen des Kantons.

<sup>2</sup> Kanton und Gemeinden unterstützen und ergreifen die erforderlichen Massnahmen zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen und der italienischen Sprache. Sie fördern die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften.

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

- b) Der Beschwerdegegner macht insofern eine Verletzung dieser Bestimmungen der KV geltend, als die Initiative die Förderung der Dreisprachigkeit und des Austausches zwischen den Landesteilen und Sprachgemeinschaften inter- sowie innerkantonale in erheblichem Masse einschränke (vgl. sogleich Erwägung 14). Sodann sei die Gleichwertigkeit der Landes- und Amtssprachen nicht mehr gewährleistet (vgl. Erwägung 15) und die Gemeindeautonomie werde insofern verletzt, als die Gemeinden und der Kanton bei der Festlegung der Schulsprachen nicht mehr im erforderlichen Mass auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung achten und Rücksicht auf die angestammten sprachlichen Minderheiten nehmen könnten (vgl. Erwägung 16).
14. a) Die vorerwähnte verfassungsrechtliche Vorgabe des Bundes zur Förderung der inter- und innerkantonalen Verständigung und des Austausches zwischen den Sprachgemeinschaften gemäss Art. 70 Abs. 3 BV, welche diesbezüglich parallele Kompetenzen von Bund und Kantonen statuiert, wird auf kantonaler Ebene in Art. 2 Abs. 4 und Art. 3 Abs. 2 KV abgebildet. Art. 2 Abs. 4 KV bezieht sich auf die Verständigung und den Austausch zwischen den Landesteilen und Sprachgemeinschaften innerhalb der Schweiz und bringt die "Mittlerfunktion" des Kantons Graubünden zugunsten des gesamtschweizerischen Zusammenhalts zum Ausdruck. Wie sich aus der Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung ergibt, bezieht sich Art. 2 Abs. 4 KV jedoch nicht nur auf den schweizerischen, sondern auch auf den innerkantonalen Zusammenhalt, insbesondere auf eine bessere Integration der italienischsprachigen Südtäler und der roma-



nischsprachigen Kantonsteilen (vgl. RATHGEB, in: BÄNZIGER/MENGIARDI/TOLLER&PARTNER [Hrsg.], Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006, Art. 2 N 14 ff. sowie Art. 3 N 26). Sodann verpflichtet Art. 3 Abs. 2 KV den Kanton und die Gemeinden, die Verständigung und den Austausch zwischen den Sprachgemeinschaften zwecks Wahrung des innerkantonalen Sprachfriedens und zur Stützung der Minderheitensprachen zu fördern. Konkretisiert wird der Auftrag zur Förderung der Verständigung und den Austausch in Art. 11 ff. SpG GR, welches in Art. 15 SpG GR insbesondere den Austausch von Schülern, Schulklassen und Lehrpersonen zwischen den Sprachgemeinschaften fördert (vgl. RATHGEB, a.a.O., Art. 3 N 27 f.).

- b) Zur geltend gemachten Beeinträchtigung der Verständigung und des Austausches zwischen den Landesteilen und Sprachgemeinschaften durch die Initiative ist auf die vorstehenden Ausführungen in Erwägung 12 zu verweisen. Die Befürchtungen des Beschwerdegegners, wonach die Initiative generell die Gefahr einer Schwächung und Abwertung des Italienischen in Deutschbünden berge und zu einer erheblichen Veränderung in der innerkantonalen Verständigung und damit im Selbstverständnis des Kantons führen könnte, sind nicht von der Hand zu weisen. In Anbetracht der relativen Offenheit der als Ziel- und Programmnormen ausgestalteten Art. 2 Abs. 4 und Art. 3 Abs. 2 KV, welche dem Gesetzgeber einen relativ breiten Handlungsspielraum einräumen, kann diesbezüglich jedoch anerkanntermassen nicht von einem offensichtlichen Widerspruch zu übergeordnetem Recht gesprochen werden (vgl. Beschwerde S. 15 f., Stellungnahme S. 45, Botschaft der Regierung zur Fremdspracheninitiative, a.a.O., S. 598 f. sowie EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 30 ff.).
15. a) Laut dem Beschwerdegegner verstösst die Fremdspracheninitiative sodann offensichtlich gegen Art. 3 Abs. 1 KV, zumal die Gleichwertigkeit der drei Amtssprachen nicht gewährleistet sei. Im Falle einer Annahme der

Initiative wäre im deutschsprachigen Teil Graubündens statt Italienisch alsdann nämlich Englisch erste Fremdsprache, während Italienisch erst auf der Oberstufe obligatorisch unterrichtet würde. Da es für einen beachtlichen Teil der Schülerinnen und Schüler kaum möglich sei, mit einem solch späten Beginn des Erlernens der italienischen Sprache eine gleichwertige Sprachkompetenz in beiden Kantonssprachen zu erreichen, mithin den sprachlichen Rückstand in Italienisch auf der Oberstufe aufzuholen, zeichne sich eine Höherwertigkeit der deutschen Sprache gegenüber der italienischen ab. Gleichzeitig erhalte Englisch als erste Fremdsprache in Deutschbünden eine erhöhte, in der Verfassung nicht vorgesehene Bedeutung (vgl. Stellungnahme S. 37 ff. mit auszugsweiser Wiedergabe von EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 33 sowie des Votums Tenchio, Grossratsprotokoll zur Fremdspracheninitiative, a.a.O., S. 737). Ausserdem gibt der Beschwerdegegner in seiner Stellungnahme PREVITALI wieder, welcher eine frühzeitige Annäherung an die benachbarte Sprache und Kultur für ein zentrales Element des bündnerischen Verfassungsrechts hält. Eine korrekte Auslegung der Dreisprachigkeit verlange deshalb – obschon die Bündner Verfassung dies nicht formell vorsehe –, dass in jedem Kantons- teil der Vermittlung einer kantonalen Amtssprache Vorrang eingeräumt werde (vgl. PREVITALI, Gutachten 2013, S. 24 f.).

- b) Dem halten die Beschwerdeführer zunächst entgegen, dass die Ausführungen des Beschwerdegegners auf einem unzutreffenden Verständnis der verfassungsrechtlich vorgesehenen Gleichwertigkeit der Kantonssprachen beruhten und zu Unrecht suggerierten, mit der aktuellen Ausgestaltung des Fremdsprachenunterrichts wäre eine solche gewährleistet (vgl. Beschwerde S. 16). In der Tat ist der in Art. 3 Abs. 1 KV enthaltene Begriff "gleichwertig" zu relativieren, und zwar nicht nur in Bezug auf die Verwendung der kantonalen Amtssprachen im behördlichen Verkehr (vgl. hierzu RATHGEB, a.a.O., Art. 3 N 20 f. m.w.H., auf welchen sich die Beschwerdeführer auf S. 16 ihrer Beschwerde beziehen), sondern vor allem

im Hinblick auf den Fremdsprachenunterricht. Entgegen der von PREVITALI offenbar vertretenen Auffassung (vgl. PREVITALI, Gutachten 2013, S. 24 f.) lassen sich aus Art. 3 Abs. 1 KV für die Ausgestaltung des Fremdsprachenunterrichts keine verbindlichen Vorgaben ableiten. Ohnehin lässt sich eine absolute Gleichwertigkeit der kantonalen Amtssprachen, wie sie der Beschwerdegegner zu postulieren scheint, im Bereich des Fremdsprachenunterrichts gar nicht erreichen resp. kann eine solche in Anbetracht der unterschiedlichen praktischen Relevanz der drei Sprachen kaum erstrebenswert sein. Trotz der formellen Gleichwertigkeit und dem achtenswerten Prinzip der Dreisprachigkeit ist es nämlich nicht von der Hand zu weisen, dass sämtliche Schülerinnen und Schüler aus italienisch- oder romanischsprachigen Gebieten zwecks Erleichterung ihres wirtschaftlichen Fortkommens in Graubünden oder allgemein in der Deutschschweiz auf das Erlernen der deutschen Sprache angewiesen sind, während dies für die deutschsprachigen Schülerinnen und Schüler in Bezug auf die italienische oder romanische Sprache umgekehrt nur bedingt der Fall ist (vgl. Votum Jäger, Grossratsprotokoll zur Fremdspracheninitiative, a.a.O., S. 752 sowie PREVITALI, Gutachten 2013, S. 21). Dementsprechend wird Deutsch bereits mit der geltenden Ausgestaltung des Fremdsprachenunterrichts insofern privilegiert behandelt, als alle Schülerinnen und Schüler zwar Deutsch, nicht aber auch Romanisch *und* Italienisch zu lernen haben. Überdies ist der auf der 3. Primarstufe beginnende Deutschunterricht an romanischsprachigen Schulen mit insgesamt 15 Wochenlektionen höher dotiert als an italienischsprachigen Schulen (zehn Wochenlektionen; vgl. Lektionentafeln für die Primarstufe der Volksschulen des Kantons Graubünden, [https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/ekud/avs/-Dienstleistungen/volksschule/lehrplan\\_primar/Seiten/Studentafel.aspx](https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/ekud/avs/-Dienstleistungen/volksschule/lehrplan_primar/Seiten/Studentafel.aspx), zuletzt besucht am 2. Mai 2016). Ausserdem ist gemäss Art. 30 Abs. 2 des Schulgesetzes Italienisch in der Regel die erste Fremdsprache (obschon mehr Bündner Romanisch als Italienisch sprechen, vgl. Beschwerde S. 16 f.). Insofern kann die heutige Stellung der Minderheiten-

sprachen – im Bereich des Fremdsprachenunterrichts – nicht als gleichwertig bezeichnet werden (so im Votum Tenchio, Grossratsprotokoll zur Fremdspracheninitiative, a.a.O., S. 727). Entgegen der Auffassung der Parteien (vgl. Beschwerde S. 16 sowie Stellungnahme S. 40) ist eine Verletzung des Grundsatzes der Gleichwertigkeit auch nicht mit einem Verstoss gegen das Diskriminierungsverbot gleichzusetzen.

- c) Sodann ist zu klären, ob und inwiefern überhaupt von einer Privilegierung der deutschen Sprache die Rede sein kann. Dass den italienisch- und romanischsprachigen Gebieten durch die Annahme der Initiative das Deutsche als einzige obligatorische Fremdsprache aufoktroiert und dadurch ein (zu) starkes Gewicht beigemessen würde, kann selbstredend noch nicht als Verletzung des Gebots der Gleichwertigkeit qualifiziert werden. Wie soeben angetönt, sind Schülerinnen und Schüler aus italienisch- oder romanischsprachigen Gebieten in Anbetracht der sozialen, gesellschaftlichen und beruflichen Realität eher auf fundierte Deutschkenntnisse angewiesen, als dies umgekehrt für deutschsprachige Schülerinnen und Schüler in Bezug auf die italienische oder romanische Sprache der Fall ist. Der Beschwerdegegner sieht die Verletzung der Gleichwertigkeit aber darin, dass in den deutschsprachigen Regionen nicht gleichzeitig eine weitere kantonale Amtssprache als Fremdsprache obligatorisch zu vermitteln sei (vgl. Votum Tenchio, Grossratsprotokoll zur Fremdspracheninitiative, a.a.O., S. 737). Entgegen dieser Auffassung ist in der Tatsache, dass in deutschsprachigen Gebieten als erste Fremdsprache keine kantonale Amtssprache, sondern Englisch unterrichtet werden soll, jedoch nur auf den ersten Blick ein Verstoss gegen den Grundsatz der Gleichwertigkeit auszumachen. In diesem Zusammenhang ist nämlich daran zu erinnern, dass sich die Initiative nur auf den Fremdsprachenunterricht in der Primarschule bezieht und die Vermittlung der italienischen Sprache auf der Oberstufe mittels Anpassung der Stundendotationen derart ausgestaltet werden kann, dass am Ende der obligatorischen

Schulzeit die gleichen Fremdsprachenkompetenzen wie bei der derzeitigen Ausgestaltung erreicht werden. Die Befürchtung von EHRENZELLER, wonach der sprachliche Rückstand in Italienisch auf der Oberstufe für einen beachtlichen Teil der Schülerinnen und Schüler nicht mehr aufzuholen sei (vgl. EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 33), wird durch den aktuellen Stand in der Wissenschaft nämlich nicht bestätigt (vgl. vorstehend Erwägung 8d).

- d) Soweit der Beschwerdegegner moniert, dem Englischen werde als erste Fremdsprache in Deutschbünden eine erhöhte, in der Verfassung nicht vorgesehene Bedeutung eingeräumt, ist ihm aus den gleichen Gründen nicht zu folgen. Wenn der Fremdsprachenunterricht auf der Oberstufe im Rahmen einer verfassungskonformen Umsetzung der Initiative derart ausgestaltet wird, dass der "Rückstand" in der zweiten Fremdsprache aufgeholt werden kann und bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit (mit dem heutigen System vergleichbare) Fremdsprachenkompetenzen in Englisch und einer zweiten Landessprache bestehen, kann der behauptete Vorrang des Englischen *lediglich in zeitlicher Hinsicht* bestehen. Vor diesem Hintergrund kann nicht von einem Vorrang des Englischen gegenüber den kantonalen Amtssprachen gesprochen werden, der offensichtlich gegen das Prinzip der Gleichwertigkeit verstossen würde.
- e) Damit ist festzuhalten, dass die Fremdspracheninitiative derart ausgestaltet werden kann, dass sie entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners nicht zu einem offensichtlichen Verstoss gegen den in Art. 3 Abs. 1 KV enthaltenen Grundsatz der Gleichwertigkeit der kantonalen Landessprachen führen würde. Eine offensichtliche Verletzung dieses Grundsatzes wäre nur dann anzunehmen, wenn gar keine kantonalen Landessprachen als (zweite) Fremdsprachen mehr unterrichtet würden resp. wenn es nicht möglich wäre, die von Bundesrechts wegen geforderten Kompeten-

zen in einer solchen Sprache per Ende der obligatorischen Schulzeit zu erreichen.

16. a) Als Ausdruck der kommunalen Sprachenautonomie und dem Grundsatz der Subsidiarität folgend haben die Gemeinden gemäss Art. 3 Abs. 3 KV ihre Amts- und Schulsprache – im Rahmen des übergeordneten Rechts sowie anhand der im kantonalen Sprachengesetz (Art. 16 ff. SpG GR) statuierten Grundsätze – selbst zu bestimmen. Dabei haben sie auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung der Gebiete zu achten und auf die angestammten sprachlichen Minderheiten Rücksicht zu nehmen (vgl. hierzu EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 34 f. sowie RATHGEB, a.a.O., Art. 3 N 29 ff.). Der Beschwerdegegner macht in diesem Zusammenhang insofern eine offensichtliche Verletzung von übergeordnetem kantonalem Verfassungsrecht geltend, als die Gemeinden – trotz grundsätzlicher Wahrung der Gemeindeautonomie – bei der Bestimmung der Schulsprache nicht mehr im verfassungsrechtlich erforderlichen Ausmass auf die herkömmliche sprachliche Zusammensetzung achten und auf die angestammten sprachlichen Minderheiten Rücksicht nehmen könnten. Die Fremdspracheninitiative würde einer Gemeinde nämlich verbindlich vorgeben, welche Einstiegsfremdsprache sie zu unterrichten habe, und insbesondere mehrsprachigen Gemeinden würde es untersagt, zusätzlich zur Einstiegsfremdsprache obligatorisch eine angestammte Sprache als weitere Fremdsprache vorzusehen (vgl. Stellungnahme S. 40 ff. mit auszugsweiser Wiedergabe von EHRENZELLER, Gutachten 2014, S. 35 f. sowie des Votums Tenchio, Grossratsprotokoll zur Fremdspracheninitiative, a.a.O., S. 738).
- b) Die seitens der Beschwerdeführer aufgeworfenen Fragen, inwiefern den Gemeinden bei der Wahl der Unterrichtssprache in Anbetracht der verbindlichen Vorgaben des SpG GR überhaupt noch Autonomie zukomme resp. ob das kantonale Recht diese Autonomie auch einschränken könnte



(vgl. Erste Beurteilung Bänziger S. 7 sowie Beschwerde S. 17), brauchen an dieser Stelle nicht geklärt zu werden. Im Grundsatz bleibt die kommunale Sprachenautonomie nämlich unbestrittenermassen gewahrt. Der beschwerdegegnerischen Argumentation ist unter Bezugnahme auf das in Erwägung 6e Ausgeführte jedoch entgegenzuhalten, dass die Fremdspracheninitiative die im geltenden Recht bestehende Möglichkeit, in mehrsprachigen und deutschsprachigen Gemeinden im Interesse der Erhaltung der angestammten Sprache zweisprachige Volksschulen einzuführen (Art. 20 Abs. 2 SpG GR), nicht beschneidet. Ebenfalls nicht tangiert wird die sprachgesetzliche Sonderregelung von Art. 20 Abs. 3 SpG, welche Gemeinden mit einem Anteil von mindestens zehn Prozent von Angehörigen einer angestammten Sprachgemeinschaft verpflichtet, während der obligatorischen Schulzeit entsprechend Rätoromanisch oder Italienisch anzubieten (vgl. vorstehend Erwägung 6e). Zudem verbietet es die Fremdspracheninitiative bei korrekter Auslegung nicht, dass nebst der obligatorisch zu unterrichtenden ersten Fremdsprache im Rahmen von Wahl- oder Freifächern eine weitere Fremdsprache angeboten wird (vgl. hiervor Erwägung 6d). Folglich würden mehrsprachige Gemeinden durch die Fremdspracheninitiative nicht daran gehindert, bei der Festsetzung ihrer Schulsprache oder der Ausgestaltung des Fremdsprachenunterrichts auf sprachliche Minderheiten Rücksicht zu nehmen. Damit kann auch bezüglich Art. 3 Abs. 3 KV nicht von einer offensichtlichen Verletzung übergeordneten Rechts die Rede sein.

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 Grossen Rat folglich zu Unrecht für ungültig erklärt worden ist. In Gutheissung der vorliegenden Beschwerde ist die Fremdspracheninitiative demnach für gültig zu erklären, der angefochtene Beschluss vom 20. April 2015 aufzuheben und die

Angelegenheit zur weiteren Behandlung an den Grossen Rat zurückzuweisen.

- b) Bei diesem Ausgang des Verfahrens gehen die Kosten praxisgemäss gestützt auf Art. 73 Abs. 1 VRG zulasten des unterliegenden Beschwerdegegners. Gemäss Art. 78 Abs. 1 VRG ist dieser überdies zu verpflichten, den obsiegenden Beschwerdeführern alle durch den Rechtsstreit verursachten notwendigen Kosten zu ersetzen. Zwecks Nachweis seiner Aufwendungen hat der Rechtsvertreter der Beschwerdeführer, Rechtsanwalt Dr. iur. Otmar Bänziger, dem Verwaltungsgericht am 22. Dezember 2015 eine Honorarnote eingereicht. Aus dieser ergibt sich für den Zeitraum vom 27. Januar 2015 bis zum 24. August 2015 ein Honorar von Fr. 15'962.90 (51.25 Stunden à Fr. 280.-- zzgl. Gebühren und MWST). Da der angefochtene Beschluss am 20. April 2015 ergangen ist und mit der zuzusprechenden aussergerichtlichen Entschädigung lediglich die Aufwendungen für das vorliegende Beschwerdeverfahren abzugelten sind, ist der geltend gemachte Aufwand um die vor diesem Datum erbrachten Leistungen – mithin im Umfang von 8.75 Stunden – zu kürzen. Überdies ist der herangezogene Stundenansatz von Fr. 280.-- praxisgemäss auf den im Kanton Graubünden üblichen Ansatz von Fr. 270.-- zu reduzieren (Art. 3 der Verordnung über die Bemessung des Honorars der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte [Honorarverordnung, HV; BR 310.250]; vgl. etwa Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden S 13 8 vom 5. November 2013 E.3b). Der Beschwerdegegner hat die Beschwerdeführer demnach mit Fr. 12'764.80 (42.5 Stunden à Fr. 270.-- = Fr. 11'475 zzgl. 3 % Spesen sowie 8 % MWST auf Fr. 11'819.25) aussergerichtlich zu entschädigen.

**Demnach erkennt das Gericht:**

1. In Gutheissung der Beschwerde wird die Gültigkeit der Fremdspracheninitiative festgestellt, der angefochtene Beschluss vom 20. April 2015 aufgehoben und die Angelegenheit zur weiteren Behandlung an den Grossen Rat zurückgewiesen.

2. Die Gerichtskosten, bestehend

- aus einer Staatsgebühr von	Fr. 1'000.--
- und den Kanzleiauslagen von	Fr. 1'310.--
zusammen	<u>Fr. 2'310.--</u>

gehen zulasten des Kantons Graubünden (Grosser Rat) und sind innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheids an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen.

3. Der Kanton Graubünden (Grosser Rat) hat Andy Kollegger, Jöri Luzi, Jürg Michel, Seraina Stecher, Christian Aliesch und Urs Kalberer zu gleichen Teilen mit insgesamt Fr. 12'764.80 (inkl. MWST) aussergerichtlich zu entschädigen.

4. Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung beim Bundesgericht, Mon Repos, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.

5. Mitteilung an:

- Rechtsanwalt Dr. iur. Otmar Bänziger, Postfach 101, Bahnhofstrasse 7,  
7001 Chur,
- Grosser Rat des Kantons Graubünden, Ratssekretariat,  
Masanserstrasse 14, Postfach, 7001 Chur.

**VERWALTUNGSGERICHT  
DES KANTONS GRAUBÜNDEN  
1. Kammer**

Der Vorsitzende

  
Audétat



Der Aktuar

  
Decurtins