



Botschaften der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 1/2018 – 2019

Inhalt	Seite
1. Kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen»	5
2. Kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen»	15

Inhaltsverzeichnis

1.	Kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen»	
I.	Die Initiative	5
	1. Wortlaut und Ziele	5
	2. Begründung des Initiativkomitees	6
	3. Zustandekommen und weiteres Verfahren	6
II.	Geltende Regelung der Kantonsverfassung	7
III.	Gültigkeit	8
IV.	Beurteilung der Verfassungsinitiative	10
	1. Einleitung und Stossrichtung der Initiative	10
	2. Der Lehrplan 21	11
	2.1. Sinn und Zweck von Lehrplänen	11
	2.2. Umsetzung des Lehrplan 21	11
	3. Erlass durch den Grossen Rat	12
	3.1. Normstufe	12
	3.2. Kompetenzverteilung zwischen Grosse Rat und Regierung	12
V.	Schlussfolgerungen	13
VI.	Anträge	13
2.	Kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen»	
I.	Die Initiative	15
	1. Wortlaut und Ziele	15
	2. Begründung des Initiativkomitees	16
	3. Zustandekommen und weiteres Verfahren	17
II.	Geltende Regelung im Schulgesetz	17
III.	Gültigkeitskriterien kantonaler Gesetzesinitiativen	18

IV.	Beurteilung der Gesetzesinitiative	19
1.	Einheit der Form und Materie	19
2.	Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht	20
2.1.	Bundesrechtliche Normen	20
2.2.	Kantonsverfassung Graubünden	21
3.	Undurchführbarkeit, logistische Schwierigkeiten	21
4.	Rückwirkungen	22
4.1.	Tatbestand der Rückwirkung	22
4.2.	Übergangsbestimmung im Initiativbegehren	23
4.3.	Beurteilung der Übergangsbestimmung in	
	Art. 103 Abs. 1	23
4.3.1.	Satz 1, erster Teilgehalt (Revision)	23
4.3.2.	Satz 1, zweiter Teilgehalt (Einführung)	24
4.3.3.	Satz 2	24
5.	Materielles	25
5.1.	Einleitung und Stossrichtung der Initiative	25
5.2.	Der Lehrplan 21	26
5.2.1.	Sinn und Zweck von Lehrplänen	26
5.2.2.	Umsetzung des Lehrplan 21	27
5.2.3.	Kosten eines Lehrplanentwicklungsprozesses	28
5.3.	Handlungsform und Rechtsschutz	29
5.4.	Erlass durch den Grossen Rat	29
5.4.1.	Normstufe	30
5.4.2.	Kompetenzverteilung zwischen Grosse Rat und Regierung	30
5.5.	Materielle Bewertung der Übergangsbestimmungen	31
V.	Schlussfolgerungen	32
VI.	Anträge	33

Botschaften der Regierung an den Grossen Rat

1.

Kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen»

Chur, den 13. März 2018

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Antrag zur kantonalen Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen».

I. Die Initiative

1. Wortlaut und Ziele

Am 15. März 2017 reichten Vertreterinnen und Vertreter des Initiativkomitees die kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen» bei der Landeskanzlei ein. Die Verfassungsinitiative ist in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs im Sinne von Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (KV; BR 110.100) abgefasst. Die unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen das Begehren, Art. 17 Abs. 1 und Art. 89 KV wie folgt zu ändern:

Art. 17 Fakultatives Referendum

¹ Wenn 1500 Stimmberechtigte oder ein Zehntel der Gemeinden es verlangen, werden der Volksabstimmung unterstellt:

(neu) Ziff. 4. Beschlüsse des Grossen Rates über wichtige, grundsätzliche Änderungen im Bildungswesen.

Art. 89 Bildung

(neu) Abs. 3 Wichtige, grundsätzliche Fragen der Bildung sind durch das Gesetz oder durch einen dem fakultativen Referendum unterliegenden Beschluss des Grossen Rates zu regeln.

Ebenfalls am 15. März 2017 reichte dasselbe Initiativkomitee die Gesetzesinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen» ein, für welche die vorliegende Verfassungsinitiative die verfassungsrechtlichen Grundlagen schaffen soll. Es ist deshalb auch von einer Doppelinitiative die Rede.

Besagte Gesetzesinitiative hat die Anpassung des Gesetzes für die Volksschulen des Kantons Graubünden vom 21. März 2012 (Schulgesetz; BR 421.000) zum Gegenstand. Bestandteile dieser Gesetzesinitiative bilden im Wesentlichen die Regelung der Lehrplaninhalte, die Genehmigung der Lernpläne durch den Grossen Rat, das fakultative Referendum gegen den Genehmigungsentscheid des Grossen Rates sowie eine Übergangsbestimmung, welche unter anderem regelt, wie mit bereits beschlossenen resp. erlassenen Lehrplänen umzugehen ist.

2. Begründung des Initiativkomitees

Nach den Ausführungen des Initiativkomitees auf dem Unterschriftenbogen werden heute wesentliche Fragen der Schulbildung, wie eine Neuordnung der Schulstufen, die Einführung des frühen Unterrichts von Fremdsprachen oder die völlige Umgestaltungen der Lehrpläne, von der Regierung abschliessend beschlossen. Dabei gehe es um zentrale politische Fragen, über welche die Stimmberechtigten des Kantons demokratisch mitentscheiden können müssen.

3. Zustandekommen und weiteres Verfahren

Nach der Ermittlung der Zahl der gültigen Unterschriften und der Prüfung der weiteren formellen Voraussetzungen durch die Standeskanzlei stellte die Regierung mit Beschluss vom 28. März 2017 (Prot. Nr. 303) fest, dass die Volksinitiative gültig zustande gekommen ist. Die am 11. April 2016

im Kantonsamtsblatt veröffentlichte Volksinitiative war am 15. März 2017 innert der gemäss Art. 60 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden vom 17. Juni 2005 (GPR; BR 150.100) vorgeschriebenen Jahresfrist eingereicht worden und überschritt mit 4199 gültigen Unterschriften das für eine Teilrevision der Kantonsverfassung erforderliche Quorum von 4000 Unterschriften (Art. 12 Abs. 1 KV).

Zustande gekommene Initiativbegehren unterbreitet die Regierung mit ihrer Botschaft innert einem Jahr seit der Einreichung dem Grossen Rat (Art. 68 GPR). Dem Grossen Rat steht gestützt auf Art. 15 Abs. 1 KV, wonach eine Volksinitiative innert zwei Jahren seit Einreichung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist, ebenfalls mindestens ein Jahr für die Beratung zur Verfügung.

Stimmt der Grosse Rat einer ausformulierten Initiative ohne Gegenvorschlag zu, gilt die Initiative als ein eigener, dem Referendum unterstehender Beschluss (Art. 69 Abs. 1 GPR). Stimmt der Grosse Rat der Initiative zu und beschliesst er einen Gegenvorschlag, findet eine Volksabstimmung statt. In den Erläuterungen wurde ausgeführt, dass der Grosse Rat den Gegenvorschlag vorziehe (Art. 69 Abs. 2 GPR). Lehnt der Grosse Rat die Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ab, findet eine Volksabstimmung statt (Art. 69 Abs. 3 GPR).

Die Initiative enthält die Klausel, wonach die Urheber (Initiativkomitee) ermächtigt sind, die Initiative mit Mehrheitsbeschluss zurückzuziehen (Art. 62 GPR).

II. Geltende Regelung der Kantonsverfassung

Art. 17 Abs. 1 KV regelt die Möglichkeiten zur Ergreifung des fakultativen Referendums abschliessend. Das fakultative Referendum ist möglich, wenn 1500 Stimmberechtigte oder ein Zehntel der Gemeinden verlangen, dass folgende Beschlüsse der Volksabstimmung unterstellt werden: Erlass, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen (Ziff. 1); Abschluss, Änderung oder Kündigung von interkantonalen und internationalen Verträgen mit gesetzesänderndem Inhalt (Ziff. 2); Beschlüsse des Grossen Rates über neue einmalige Ausgaben zwischen einer und zehn Millionen Franken sowie neue jährliche wiederkehrende Ausgaben zwischen 300000 und einer Million Franken (Ziff. 3). Zudem kann der Grosse Rat Beschlüsse, die in seine abschliessende Kompetenz fallen, dem fakultativen Referendum unterstellen. Nicht referendumsfähig sind Beschlüsse über den Steuerfuss, das Budget und die Jahresrechnung sowie Justizgeschäfte und Wahlen (Art. 17 Abs. 2 KV).

Bei der Neuordnung des Referendumsrechts im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung galt es gemäss der Botschaft der Regierung

vom 15. Januar 2002 eine Zuständigkeitsordnung zu schaffen, die einerseits ein rasches und sachgerechtes Handeln erlaubt und andererseits ein demokratisch legitimates Entscheidungsverfahren ermöglicht. Je wichtiger eine Entscheidung, umso stärker muss die demokratische Legitimation sein und umso geringer ist das zeitliche Element zu gewichten. Die Mitwirkung der Stimmberechtigten über das obligatorische oder fakultative Referendum soll jedoch auf Geschäfte mit einer gewissen Wichtigkeit beschränkt sein. Ein generelles fakultatives Referendum gegen Beschlüssen des Grossen Rates sieht die Kantonsverfassung nicht vor.

Weiter beinhaltet die geltende Kantonsverfassung keine Bestimmung dazu, in welcher Rechtsform wichtige, grundsätzliche Fragen der Bildung zu erlassen sind. Der bestehende Art. 89 KV befasst sich lediglich mit der grundlegenden Ausgestaltung des Unterrichts an öffentlichen Schulen sowie den bildungsspezifischen Aufgaben von Kanton und Gemeinden, insbesondere deren Förderungskompetenzen.

III. Gültigkeit

Durch Art. 14 Abs. 1 KV wird der Grosse Rat verpflichtet, die Rechtmässigkeit von Initiativen zu prüfen und diese oder Teile davon gegebenenfalls für ungültig zu erklären. Diese Bestimmung vermittelt den Stimmberechtigten einen kantonalrechtlichen Anspruch, dass nur über rechtmässige Initiativen abgestimmt wird (Frank Schuler, in: Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006, Art. 14 Rz. 4).

Die Ungültigkeitsgründe werden in Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1–4 KV abschliessend aufgezählt. Die Initiative hat danach die **Einheit der Form** und der **Materie** zu wahren (Ziff. 1). Das Gebot der Einheit der Form verlangt zum einen, dass ein Begehren entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht wird. Zum anderen gilt das Gebot der Einheit der Form auch für die Unterscheidung von Verfassungs- und Gesetzesinitiativen. Ein Initiativbegehren hat sich demnach an eine dieser zwei Formen zu halten. Gemäss dem Grundsatz der Einheit der Materie darf ein Initiativbegehren sodann nur eine Materie betreffen. Er verbietet die Abstimmung einer einzigen Vorlage über mehrere zusammenhangslose Fragen. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen ein sachlicher Zusammenhang besteht. Die Initiative ist in der in Art. 13 Abs. 1 KV vorgesehenen Form des ausgearbeiteten Entwurfs gehalten und zwischen den Teilaspekten besteht ein enger sachlicher Zusammenhang. Das Gebot der Einheit der Form und der Grundsatz der Einheit der Materie werden damit vorliegend beachtet.

Weiter darf eine Initiative nicht in **offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht** stehen (Ziff. 2). Der Begriff «offensichtlich» zielt dabei nicht auf die Schwere des Verstosses gegen das übergeordnete Recht, sondern auf die Erkennbarkeit beziehungsweise die Wahrscheinlichkeit eines solchen Verstosses. Eine Initiative ist somit nur ungültig, wenn kein begründeter Zweifel an ihrer Widerrechtlichkeit besteht. Im Zweifelsfall – und bei unbestrittener Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht – ist die Initiative gültig (Schuler, Kommentar KV, Art. 14, Rz. 50 mit Hinweisen auf Lehre und Rechtsprechung). Unproblematisch ist die Konformität der Initiative vorliegend sowohl mit dem Bundesrecht als auch mit der Kantonsverfassung.

Schliesslich muss die Initiative **durchführbar** sein (Ziff. 3) und auf **Rückwirkungen** verzichten, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar sind (Ziff. 4). Sollte es im Rahmen des fakultativen Referendums zu einer Volksabstimmung über den Lehrplan kommen, stellte der Versand der Abstimmungsunterlagen mit mehreren hundert Seiten aufgrund des Drucks und des Spezialversandes eine logistische Herausforderung dar, die zudem mit hohen Zusatzkosten verbunden wäre. Im Falle einer Volksabstimmung über den Lehrplan 21 umfasst alleine der Lehrplan mehrere hundert Seiten. Es bleibt deshalb zu prüfen, ob sich die Verfassungsinitiative aufgrund der technischen Unmöglichkeit als undurchführbar erweist. Gemäss Art. 24 Abs. 1 GPR sorgen die Gemeinden dafür, dass jeder stimmberechtigten Person die Abstimmungsunterlagen (Abstimmungsvorlagen, Erläuterungen des Grossen Rates, Stimmzettel, Stimmrechtsausweis und Unterlagen für die briefliche Stimmabgabe) frühestens vier und spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag zugestellt werden. Der Versand der Abstimmungsunterlagen würde im Falle einer Volksabstimmung über einen Lehrplan zweifellos einen logistischen und finanziellen Mehraufwand bedeuten. Dennoch lässt sich daraus keine faktische Unmöglichkeit erkennen, solange der Versand technisch möglich ist.

Eine Rückwirkung sieht die Initiative nicht vor.

IV. Beurteilung der Verfassungsinitiative

1. Einleitung und Stossrichtung der Initiative

Mit dem Initiativbegehren soll der Erlass von wichtigen, grundsätzlichen Bildungsfragen durch den Grossen Rat in Form eines Gesetzes oder eines dem fakultativen Referendum unterstehenden Beschlusses ergehen. Es steht ausser Frage, dass sich diese Initiative primär auf den Erlass von Lehrplänen durch die Regierung, insbesondere auf den durch die Regierung am 15. März 2016 beschlossenen Lehrplan 21 GR, bezieht. Die Verfassungsinitiative zielt darauf ab, die bestehende und bewährte Praxis, Lehrpläne durch die Regierung zu erlassen, dahingehend zu ändern, dass in Zukunft der Grosse Rat Lehrpläne genehmigt und dessen Beschluss dem Referendumsrecht untersteht. Es wird folglich eine Kompetenzverschiebung zu Parlament und Stimmberechtigten angestrebt. Gemäss der Begründung des Initiativkomitees handle es sich dabei um zentrale politische Fragen, über die die Stimmberechtigten des Kantons demokratisch mitentscheiden können sollen. Gegenwärtig werden die Lehrpläne im Kanton Graubünden durch die Regierung erlassen, ohne dass diese durch den Grossen Rat zu genehmigen wären (Art. 29 Abs. 1 Schulgesetz). Die Formulierung «wichtige, grundsätzliche Fragen der Bildung» lässt neben den Lehrplänen auch Raum für weitere Bereiche. Aus heutiger Sicht dürften aber die allermeisten «wichtigen, grundsätzlichen Fragen der Bildung» im Schulgesetz geregelt sein. Dies gilt insbesondere auch für den Fremdsprachenunterricht, der – im Gegensatz zur Begründung des Initiativkomitees auf dem Unterschriftenbogen – in Art. 30 ff. des Schulgesetzes geregelt wurde und somit mittels Referendum durchaus der Volksabstimmung hätte unterbreitet werden können.

Die Verfassungsinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen» reiht sich zusammen mit der dazugehörigen Gesetzesinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen» in eine Serie von mehrheitlich analogen Vorstössen in den Kantonen Aargau, Appenzell Innerrhoden, Bern, Basel-Landschaft, Luzern, St. Gallen, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Thurgau und Zürich ein. Bis jetzt wurden in acht Kantonen (Thurgau, St. Gallen, Appenzell Innerrhoden, Schaffhausen, Aargau, Solothurn, Bern und Zürich) Volksabstimmungen über Initiativen gegen den Lehrplan 21 durchgeführt. Dabei wurden die Initiativen durchwegs, zum Teil sehr deutlich, abgelehnt.

2. Der Lehrplan 21

2.1. Sinn und Zweck von Lehrplänen

Lehrpläne dienen den Lehrpersonen als Fachinstrumente bei der Planung, der Vor- und Nachbereitung, der Koordination und der Evaluation des Unterrichts. Sie stellen Rahmenbestimmungen dar, welche den Lehrpersonen wie auch den zuständigen Schulbehörden einen erheblichen Beurteilungs- und Ermessensspielraum belassen (HERBERT PLOTKE, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern 2003, S. 56). Heutige Lehrpläne – und somit auch der Lehrplan 21 – legen verbindlich fest, was Schülerinnen und Schüler in jedem Fachbereich und in jeder Schulstufe (Kindergarten, Primarschule, Sekundarstufe I) zu einem bestimmten Zeitpunkt wissen und können müssen. Zudem orientieren sie weitere Anspruchsgruppen, wie Schulbehörden, Schulleitungen, Schülerinnen und Schüler, deren Eltern sowie die abnehmenden Schulen der Sekundarstufe II und die Pädagogischen Hochschulen als Aus- und Weiterbildungsinstitutionen über die in der Volksschule zu erreichenden Ziele. Darüber hinaus bilden Lehrpläne die Grundlage für die Schaffung von Lehrmitteln, Test- und Diagnoseinstrumenten.

Die bisherigen Lehrpläne des Kantons Graubünden stammen aus den Jahren 2002 (Kindergarten: Erziehungsplan), 1984 (Primarstufe) sowie 1993 (Sekundarstufe I) und werden nun durch den Lehrplan 21 Graubünden (Lehrplan 21 GR) abgelöst.

2.2. Umsetzung des Lehrplan 21

Der Lehrplan 21 hat die Umsetzung der in Art. 62 BV statuierten Harmonisierung der Bildungsziele der Volksschule zum Ziel. Die Plenarversammlung der Konferenz der Erziehungsdirektoren der 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone (D-EDK) hat am 31. Oktober 2014 die endgültige, mehrere hundert Seiten umfassende Fassung des Lehrplan 21 für die Einführung in den Kantonen freigegeben. Der Lehrplan 21 ist für die Kantone nicht unmittelbar verbindlich und muss erst entsprechend der jeweiligen einschlägigen kantonalen Rechtsgrundlage umgesetzt werden. Konkret auf den Lehrplan 21 bezogen bedeutet dies, dass jeder einzelne Kanton über Anpassungen, Ergänzungen und die Einführung des Lehrplans entscheidet. Im Kanton Graubünden hat die Regierung am 15. März 2016 die Einführung des Lehrplan 21 auf das Schuljahr 2018/19 (Kindergarten, Primarstufe und ersten beiden Klassen der Sekundarstufe I) resp. auf das Schuljahr 2019/20 (3. Klasse der Sekundarstufe I) beschlossen.

3. Erlass durch den Grossen Rat

In allen 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantonen ist ein Exekutivorgan (Kantonsregierung, zuständiges Departement oder ein auf Bildungsfragen spezialisiertes Gremium) für den Erlass der Lehrpläne zuständig, nie das Parlament. Im Kanton Graubünden erlässt die Regierung gestützt auf Art. 29 Abs. 1 Schulgesetz die Lehrpläne für die Stufen der Volksschule.

3.1. Normstufe

Die Kantone sind frei, die Normstufe zu bestimmen, auf der sie den Inhalt des Schulunterrichts regeln. Art. 31 Abs. 1 KV besagt, dass alle wichtigen Bestimmungen durch den Grossen Rat in der Form des Gesetzes zu erlassen sind. Daraus lässt sich allerdings nicht ableiten, dass weniger wichtige Bestimmungen nicht auch auf Gesetzesstufe erlassen werden können. Aus der Entbehrlichkeit einer Verankerung in einem formellen Gesetz lässt sich im Umkehrschluss nicht ableiten, dass der Lehrplaninhalt nicht auf Gesetzesstufe geregelt werden dürfte (vgl. GLASER/FUHRER, S. 533; Urteil des Verwaltungsgerichts St. Gallen B 2014/216 vom 28. April 2015 E.4.1). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird eine formellgesetzliche Grundlage aber nur für die Schulpflicht selbst und die Grundzüge der Ausgestaltung des Schulunterrichts verlangt; für die Bestimmung der einzelnen obligatorischen Unterrichtsfächer beziehungsweise deren Ausgestaltung bildet dagegen der öffentlich zugängliche Lehrplan eine ausreichende Grundlage (Urteil des Bundesgerichts 2C_666/2011 vom 7. März 2012 E.2.5.3; BGE 135 I 79 E.6).

3.2. Kompetenzverteilung zwischen Grosselem Rat und Regierung

Aus staatspolitischer Sicht mag die von der Verfassungsinitiative angestrebte Verlagerung der Zuständigkeit von der Exekutive zur Legislative besonders unter Beachtung des in Art. 4 Abs. 1 KV normierten Grundsatzes der Gewaltenteilung als bedenklich erscheinen. Schliesslich hat der Grosse Rat gestützt auf Art. 29 Abs. 1 Schulgesetz die Regierung zum Erlass von Lehrplänen bestimmt.

In der Schweiz wurde bis anhin noch nie ein Lehrplan von einem kantonalen Parlament erlassen, sondern stets von Fachpersonen breit abgestützt erarbeitet und von den jeweils zuständigen Exekutivorganen beschlossen und in Kraft gesetzt. Im Gegensatz zu Gesetzen, welche konkrete Rechte und Pflichten der betroffenen Personen regeln, greifen Lehrpläne nicht direkt in die

Rechtsstellung von Schülerinnen und Schülern resp. Lehrpersonen ein. Sie dienen lediglich als Planungsinstrumente. Folglich kann aus Lehrplanzielen auch kein Rechtsanspruch abgeleitet werden. Eine Debatte des Grossen Rates über die Inhalte des Lehrplans wäre demnach nicht stufengerecht. Es bestünde die Gefahr, dass ein solches Grundlagenwerk zum Spielball punktueller politischer Interessen und Befindlichkeiten einzelner Gruppierungen würde.

V. Schlussfolgerungen

Die Regierung beantragt, die kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen» abzulehnen, weil ein Erlass resp. eine Genehmigung von Lehrplänen durch den Grossen Rat als systemfremd und nicht stufengerecht erscheint. Die Ausarbeitung und Inkraftsetzung eines neuen Lehrplans würde sich dadurch massiv verkomplizieren. Lehrpläne enthalten komplexe, technische Ausführungsbestimmungen und fallen aus Gründen der Normhierarchie nicht in den Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates oder des Volkes. Mit der Einführung des Lehrplan 21 GR, gegen den sich die Volksinitiative im Kern richtet, werden die Bildungsinhalte im Sinne von Art. 62 BV angemessen koordiniert und harmonisiert. Die bisherigen Regelungen gewährleisten, dass Lehrpläne weiterhin breit abgestützt von Fachpersonen erarbeitet und vom verantwortlichen Exekutivorgan erlassen werden können. Eine Änderung der bisherigen Kompetenzverordnung wäre mit schwerwiegenden Nachteilen verbunden.

VI. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. die kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen» dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen.

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

Namens der Regierung
Der Präsident: *Cavigelli*
Der Kanzleidirektor: *Spadin*

Kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen»

Chur, den 13. März 2018

Sehr geehrter Herr Standespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Antrag zur kantonalen Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen».

I. Die Initiative

1. Wortlaut und Ziele

Am 15. März 2017 reichten Vertreterinnen und Vertreter des Initiativkomitees die kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen» bei der Standeskanzlei ein. Die Gesetzesinitiative ist in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs im Sinne von Art. 12 Abs. 2 Ziff. 1 und Art. 13 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003 (KV; BR 110.100) abgefasst. Die unterzeichnenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stellen das Begehren, Art. 29 Abs. 1 und 3 sowie Art. 103 Abs. 1 des Gesetzes für die Volksschulen des Kantons Graubünden vom 21. März 2012 (Schulgesetz; BR 421.000) wie folgt neu zu fassen und zu ergänzen:

Art. 29 Fächer, Lehrplan

¹ Die Regierung bestimmt die Pflicht-, Wahl- und Wahlpflichtfächer und erstellt den Lehrplan für die Volksschule. Der Lehrplan regelt verbindlich die grundlegenden Inhalte und Ziele des Unterrichts in den einzelnen Fächern und die Jahresziele der einzelnen Klassen. Der Lehrplan oder grundlegende, strukturelle oder inhaltliche Änderungen des Lehrplans, sind vom Grossen Rat zu genehmigen. Der Genehmigungsbeschluss sowie die wichtigen gesetzlichen Regelungen über die Umsetzung des Lehrplans unterliegen dem fakultativen Referendum.

² (unverändert)

³ Der Lehrplan ist nach Möglichkeit interkantonal zu koordinieren. Interkantonale Vereinbarungen zu den Lehrplänen müssen vom Grossen Rat genehmigt werden und unterstehen dem fakultativen Referendum.

Art. 103 Übergangsrecht

¹ Lehrpläne, welche nach der Annahme der vorliegenden Initiative in Revision sind oder eingeführt werden, bedürfen der Genehmigung durch den Grossen Rat; der Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum (vgl. Artikel 29, Absatz 1, Satz 2, 3 und 4). Bereits eingeführte Lehrpläne sind innerhalb von 2 Jahren gemäss Artikel 29, Absatz 1, Satz 2, 3 und 4 anzupassen oder neu zu erlassen.

Ebenfalls am 15. März 2017 reichte dasselbe Initiativkomitee die Verfassungsinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen» ein, welche die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die vorliegende Gesetzesinitiative schaffen soll. Es ist deshalb auch von einer Doppelinitiative die Rede.

2. Begründung des Initiativkomitees

Gemäss den Ausführungen des Initiativkomitees diene der Lehrplan 21 nicht der Harmonisierung der Volksschule, sondern sei ein einschneidender Systemwechsel, welcher der erfolgreichen Volksschule die bewährte Grundlage entziehe. So liste der Lehrplan 21 einen Katalog von 2304 Kompetenzstufen auf, die das Leistungsverhalten steuern und Einstellungsveränderungen bewirken sollen, statt mit konkreten, inhaltlichen Jahreszielen den Unterrichtsrahmen festzulegen. Bisher hätten die Lehrpersonen in ihrem Beruf selbstverantwortlich unterrichten und dabei zugleich Vorbild sein können. Mit dem neuen Lehrplan würden sie zu Beobachtern, Lernbegleitern und Coaches degradiert. Zudem würde, ungeachtet der bisher bekannten negativen Befunde, den Schülerinnen und Schülern das «selbstorganisierte» Lernen zugemutet. Gemäss der Begründung des Initiativkomitees diene der Lehrplan 21 nicht der Harmonisierung der Volksschule, sondern sei ein einschneidender Systemwechsel, der der erfolgreichen Volksschule die bewährte Grundlage entziehe. Die Stimmbürger sollen mitbestimmen können, wie sich die Schule künftig entwickelt, um den Kindern weiterhin eine gute, solide Bildung vermitteln zu können.

3. Zustandekommen und weiteres Verfahren

Nach der Ermittlung der Zahl der gültigen Unterschriften und der Prüfung der weiteren formellen Voraussetzungen durch die Standeskanzlei stellte die Regierung mit Beschluss vom 28. März 2017 (Prot. Nr. 302) fest, dass die Volksinitiative gültig zustande gekommen ist. Die am 11. April 2016 im Kantonsamtsblatt veröffentlichte Volksinitiative war am 15. März 2017 innert der gemäss Art. 60 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden vom 17. Juni 2005 (GPR; BR 150.100) vorgeschriebenen Jahresfrist eingereicht worden und überschritt mit 3956 gültigen Unterschriften das für eine Teilrevision der Kantonsverfassung erforderliche Quorum von 3000 Unterschriften (Art. 12 Abs. 2 KV).

Zustande gekommene Initiativbegehren unterbreitet die Regierung mit ihrer Botschaft innert einem Jahr seit der Einreichung dem Grossen Rat (Art. 68 GPR). Dem Grossen Rat steht gestützt auf Art. 15 Abs. 1 KV, wonach eine Volksinitiative innert zwei Jahren seit Einreichung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist, ebenfalls mindestens ein Jahr für die Beratung zur Verfügung.

Stimmt der Grosse Rat einer ausformulierten Initiative ohne Gegenvorschlag zu, gilt die Initiative als ein eigener, dem Referendum unterstehender Beschluss (Art. 69 Abs. 1 GPR). Stimmt der Grosse Rat der Initiative zu und beschliesst er einen Gegenvorschlag, findet eine Volksabstimmung statt. In den Erläuterungen wurde ausgeführt, dass der Grosse Rat den Gegenvorschlag vorziehe (Art. 69 Abs. 2 GPR). Lehnt der Grosse Rat die Initiative mit oder ohne Gegenvorschlag ab, findet eine Volksabstimmung statt (Art. 69 Abs. 3 GPR).

Die Initiative enthält die Klausel, wonach die Urheber (Initiativkomitee) ermächtigt sind, die Initiative mit Mehrheitsbeschluss zurückzuziehen (Art. 62 GPR).

II. Geltende Regelung im Schulgesetz

Der geltende Art. 29 Abs. 1 Schulgesetz besagt, dass die Regierung die Pflicht-, Wahl- und Wahlpflichtfächer bestimmt und den Lehrplan für die Stufen der Volksschule erlässt. Der Lehrplan regelt verbindlich die Stufenziele und die grundlegenden Inhalte des Unterrichts. Er kann für einzelne Fächer verbindliche Ziele festlegen. Gemäss Abs. 3 ist der Lehrplan nach Möglichkeit interkantonal zu koordinieren. Nach dem alten Schulgesetz vom 26. November 2000 erliess der Grosse Rat die Vollziehungsverordnung und weitere Verordnungen. Dies entsprach der Kompetenzregelung gemäss der alten Kantonsverfassung, welche im Jahr 2003 totalrevidiert wurde. Im Rah-

men der neuen und aktuell geltenden Kantonsverfassung wurde eine neue Kompetenzregelung vorgenommen, wonach grundsätzlich die Regierung für den Erlass von Verordnungen zuständig ist (Art. 45 KV). Dementsprechend erlässt gemäss geltendem Schulgesetz die Regierung die Vollziehungsverordnung und, soweit nötig, weitere Verordnungen sowie den Lehrplan. Die zentralen Regelungskompetenzen (Ziele, Organisation, Instanzen, Grundsätze der Lehrerbesoldung, Finanzierung usw.) sind aber weiterhin im Schulgesetz verankert und fallen in die Kompetenz des Grossen Rates. Ebenfalls auf Gesetzesstufe verankert und damit im Regelungsbereich des Parlaments und des Souveräns bleiben die Regelungen betreffend die Schulsprache (Art. 3 KV, Art. 30 Abs. 1 Schulgesetz und Art. 18 Abs. 1 des Sprachengesetzes des Kantons Graubünden vom 19. Oktober 2006 [Sprachengesetz, SpG; BR 492.100]) sowie den Fremdsprachenunterricht (Art. 30 Schulgesetz).

Die geltende Übergangsbestimmung in Art. 103 Abs. 1 Schulgesetz besagt, dass bei Inkrafttreten dieses Gesetzes hängige Verfahren nach bisherigem Recht zu Ende geführt werden.

III. Gültigkeitskriterien kantonaler Gesetzesinitiativen

Durch Art. 14 Abs. 1 KV wird der Grosse Rat verpflichtet, die Rechtmässigkeit von Initiativen zu prüfen und diese oder Teile davon gegebenenfalls für ungültig zu erklären. Diese Bestimmung vermittelt den Stimmberechtigten einen kantonalrechtlichen Anspruch, dass nur über rechtmässige Initiativen abgestimmt wird (FRANK SCHULER, in: Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Chur/Glarus/Zürich 2006, Art. 14 Rz. 4). Der Entscheid des Grossen Rates über die Gültigkeit einer Initiative ist an das Verwaltungsgericht weiterziehbar (Art. 14 Abs. 3 KV). Dessen Urteil wiederum ist beim Bundesgericht anfechtbar (Art. 86 Abs. 1 lit. d des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]).

Die Ungültigkeitsgründe werden in Art. 14 Abs. 1 Ziff. 1–4 KV abschliessend aufgezählt. Die Initiative hat danach die **Einheit der Form** und der **Materie** zu wahren (Ziff. 1). Das Gebot der Einheit der Form verlangt zum einen, dass ein Begehren entweder in der Form der allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht wird. Mischformen sind unzulässig, ausser das kantonale Recht sehe sie ausdrücklich vor, was für den Kanton Graubünden jedoch nicht zutrifft (Art. 13 KV). Der erforderliche Grad an redaktioneller «Perfektion» für einen ausgearbeiteten Entwurf ist erreicht, wenn die Initiative ohne Ergänzungen und Korrekturen durch das Parlament am Initiativtext selbst oder am Wortlaut des Erlasses, der von der Initiative betroffen ist, in die Rechtsordnung eingefügt und in Kraft ge-

setzt werden kann. Ist dies nicht der Fall, liegt eine allgemeine Anregung vor (BERNHARD EHRENZELLER/ROGER NOBS, St.Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl., Zürich/St.Gallen 2014, Rz. 29 zu Art. 139). Das Gebot der Einheit der Form gilt zum anderen auch für die Unterscheidung von Verfassungs- und Gesetzesinitiativen. Ein Initiativbegehren hat sich demnach an eine dieser zwei Formen zu halten. Gemäss dem Grundsatz der Einheit der Materie darf ein Initiativbegehren sodann nur eine Materie betreffen. Er verbietet die Abstimmung einer einzigen Vorlage über mehrere zusammenhangslose Fragen. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen ein sachlicher Zusammenhang besteht. Dieser Grundsatz soll die wichtige demokratische Willensbildung sicherstellen.

Weiter darf eine Initiative nicht in **offensichtlichem Widerspruch zu übergeordnetem Recht** stehen (Ziff. 2). Der Begriff «offensichtlich» zielt dabei nicht auf die Schwere des Verstosses gegen das übergeordnete Recht, sondern auf die Erkennbarkeit beziehungsweise die Wahrscheinlichkeit eines solchen Verstosses. Eine Initiative ist somit nur ungültig, wenn kein begründeter Zweifel an ihrer Widerrechtlichkeit besteht. Im Zweifelsfall – und bei unbestrittener Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht – ist die Initiative gültig (Schuler, Kommentar KV, Art. 14, Rz. 50 mit Hinweisen auf Lehre und Rechtsprechung).

Schliesslich muss die Initiative **durchführbar** sein (Ziff. 3) und auf **Rückwirkungen** verzichten, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar sind (Ziff. 4).

IV. Beurteilung der Gesetzesinitiative

1. Einheit der Form und Materie

Das Initiativbegehren «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen» sieht eine Änderung von Art. 29 Abs.1 und 3 sowie von Art. 103 Abs.1 Schulgesetz vor. Gemäss dem neu vorgeschlagenen Art. 29 Abs.1 Schulgesetz erstellt die Regierung den Lehrplan für die Volksschulen, erlässt diesen aber nicht mehr in abschliessender Kompetenz. Der Lehrplan soll die grundlegenden Inhalte und Ziele des Unterrichts in den einzelnen Fächern sowie die Jahresziele der einzelnen Klassen verbindlich regeln. Weiter sollen der Lehrplan oder grundlegende, strukturelle oder inhaltliche Änderungen desselben vom Grossen Rat genehmigt werden. Der Genehmigungsbeschluss sowie die wichtigen gesetzlichen Regelungen über die Umsetzung des Lehrplans unterliegen dem fakultativen Referendum. Mit den Änderungen in Art. 29 Abs. 3 Schulgesetz sollen zudem interkantonale Vereinbarungen

zu den Lehrplänen vom Grossen Rat genehmigt werden müssen, wobei der Beschluss des Grossen Rates ebenfalls dem fakultativen Referendum unterstehen würde. Mit dem neuen Art. 103 Abs. 1 Schulgesetz soll schliesslich eine Übergangsregelung eingeführt werden, wonach Lehrpläne, welche nach der Annahme der Volksinitiative in Revision sind oder eingeführt werden, der Genehmigung durch den Grossen Rat bedürfen, wobei dessen Beschluss dem fakultativen Referendum untersteht. Bereits eingeführte Lehrpläne seien innerhalb von zwei Jahren gemäss dem neuen Art. 29 Abs. 1 Schulgesetz anzupassen oder neu zu erlassen.

Das Gebot der Einheit der Form ist beachtet. Die Initiative ist in der in Art. 13 Abs. 1 KV vorgesehenen Form des ausgearbeiteten Entwurfs gehalten.

Zu prüfen gilt es weiter, ob der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt ist. Die Gesetzesinitiative lässt sich in drei Teilaspekte unterteilen. Erstens sollen Lehrpläne, deren grundlegende, strukturelle oder inhaltliche Änderungen sowie interkantonale Vereinbarungen zu Lehrplänen durch den Grossen Rat genehmigt werden, dem fakultativen Referendum unterstehen (Art. 29 Abs. 1 und 3 Schulgesetz). Zweitens wird festgelegt, welche Bestandteile in Lehrplänen verbindlich geregelt sein sollen; unter anderem sind dies die Jahresziele der einzelnen Klassen (Art. 29 Abs. 1 Schulgesetz). Zuletzt sollen auch sich in Revision befindliche, beschlossene oder bereits eingeführte Lehrpläne den neuen Vorgaben in Art. 29 Abs. 1 entsprechen oder zumindest dem Genehmigungs- und Referendumsvorbehalt unterstehen (Art. 103 Abs. 1 Schulgesetz). Zwischen den drei Teilaspekten besteht ein enger sachlicher Zusammenhang, weshalb der Grundsatz der Einheit der Materie als erfüllt zu betrachten ist.

2. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

2.1. Bundesrechtliche Normen

Unproblematisch ist die Konformität der Initiative mit dem Bundesrecht. Gemäss Art. 62 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sind die Kantone für das Schulwesen zuständig. Die Verfassung regelt nicht, durch welche Behörde und in welcher Form die Kantone Lehrpläne zu erlassen haben. Ebenfalls sind auf Bundesebene keine Einschränkungen betreffend das Referendumsrecht auf kantonaler Ebene vorhanden. Nach Art. 39 Abs. 1 BV sind die Kantone bei der Ausgestaltung ihres politischen Systems weitgehend frei. Sie können grundsätzlich selbst bestimmen, welche Beschlüsse sie dem fakultativen Referendum unterstellen wollen.

2.2. Kantonsverfassung Graubünden

Die von der Volksinitiative vorgesehene Zuständigkeitsordnung, wonach die Regierung den Lehrplan erstellt und der Grosse Rat diesen genehmigt, ist mit der Kantonsverfassung vereinbar. Weiter gilt es zu prüfen, ob die im Initiativbegehren vorgesehene Unterstellung des Genehmigungsbeschlusses des Grossen Rates unter das fakultative Referendum verfassungskonform ist. Gemäss Art. 17 Abs. 1 KV sind nachfolgende Beschlüsse dem fakultativen Referendum zugänglich: Erlass, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen (Ziff. 1); Abschluss, Änderung oder Kündigung von interkantonalen und internationalen Verträgen mit gesetzesänderndem Inhalt (Ziff. 2); Beschlüsse des Grossen Rates über neue einmalige Ausgaben zwischen einer und zehn Millionen Franken sowie neue jährlich wiederkehrende Ausgaben zwischen 300000 und einer Million Franken (Ziff. 3). Weiter kann der Grosse Rat Beschlüsse, die in seine abschliessende Kompetenz fallen, dem fakultativen Referendum unterstellen. Davon ausgenommen sind Beschlüsse über den Steuerfuss, das Budget und die Jahresrechnung sowie Justizgeschäfte und Wahlen (Abs. 2). Ein fakultatives Referendum gegen den Genehmigungsbeschluss des Grossen Rates betreffend Lehrpläne resp. ein generelles Referendumsrecht gegen Beschlüsse des Grossen Rates sieht Art. 17 Abs. 1 KV nicht vor. Eine abschliessende Kompetenz im Sinne von Art. 17 Abs. 2 KV kommt dem Grossen Rat in Sachen Lehrpläne ebenfalls nicht zu. Entsprechend sieht die Verfassungsinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen» eine Erweiterung des fakultativen Referendumsrechts um «Beschlüsse des Grossen Rates über wichtige, grundsätzliche Änderungen im Bildungswesen» vor (Art. 17 Abs. 1 Ziff. 4 [neu] KV). Zu diesen wichtigen, grundsätzlichen Fragen der Bildung zählen insbesondere Lehrpläne. Folglich bereitet die Verfassungsinitiative die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die vorliegend zu beurteilende Gesetzesinitiative vor.

3. Undurchführbarkeit, logistische Schwierigkeiten

Die Kantonsverfassung statuiert, dass eine Initiative ganz oder teilweise ungültig ist, wenn sie unter anderem nicht durchführbar ist (Art. 14 Abs. 1 Ziff. 3 KV). Sollte es im Rahmen des fakultativen Referendums zu einer Volksabstimmung über den Lehrplan kommen, stellte der Versand der Abstimmungsunterlagen mit mehreren hundert Seiten aufgrund des Drucks und des Spezialversandes eine logistische Herausforderung dar, die zudem mit hohen Zusatzkosten verbunden wäre. Im Falle einer Volksabstimmung über den Lehrplan 21 umfasst alleine der Lehrplan mehrere hundert Sei-

ten. Es bleibt deshalb zu prüfen, ob sich die Verfassungsinitiative aufgrund der technischen Unmöglichkeit als undurchführbar erweist. Gemäss Art. 24 Abs. 1 GPR sorgen die Gemeinden dafür, dass jeder stimmberechtigten Person die Abstimmungsunterlagen (Abstimmungsvorlagen, Erläuterungen des Grossen Rates, Stimmzettel, Stimmrechtsausweis und Unterlagen für die briefliche Stimmabgabe) frühestens vier und spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungstag zugestellt werden. Der Versand der Abstimmungsunterlagen würde im Falle einer Volksabstimmung über einen Lehrplan zweifellos einen logistischen und finanziellen Mehraufwand bedeuten. Dennoch lässt sich darin keine faktische Unmöglichkeit erkennen, solange der Versand technisch möglich ist.

4. Rückwirkungen

4.1. Tatbestand der Rückwirkung

Art. 14 Abs. 1 Ziff. 4 KV bestimmt, dass eine Initiative ganz oder teilweise für ungültig zu erklären ist, wenn sie eine Rückwirkung vorsieht, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar ist. Von einer Rückwirkung spricht man, wenn neues (geltendes) Recht auf Sachverhalte angewendet wird, die sich noch unter altem (mittlerweile ausser Kraft gesetztem) Recht zugetragen haben (TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014, § 24 N. 21). Nehmen Rechtsnormen auf bereits Geschehenes Bezug, besteht die Gefahr, dass die Betroffenen durch die Rechtsänderung überrascht werden und sich anders verhalten hätten, wenn ihnen das neue Recht bekannt gewesen wäre. Rückwirkendes Recht kann damit im Widerspruch zu Rechtssicherheit und Vertrauensschutz stehen. Zudem besteht auch ein Spannungsfeld zum Legalitätsprinzip, da im Fall einer unzulässigen Rückwirkung bereits Geschehenes nicht nach dem im Zeitpunkt des Geschehens geltenden Rechts beurteilt wird (HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 266). Es ist daher zu untersuchen, ob und inwieweit das Initiativbegehren im Fall seiner Annahme durch das Volk die Anwendung neuen Rechts auf Sachverhalte bewirken würde, die sich noch unter altem Recht ereignet haben.

4.2. Übergangsbestimmung im Initiativbegehren

Die Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen» beabsichtigt in Art. 103 Abs. 1 Schulgesetz die Einführung einer Übergangsbestimmung. Diese Bestimmung sieht vor, dass Lehrpläne, welche nach der Annahme der Initiative in Revision sind oder eingeführt werden, der Genehmigung durch den Grossen Rat bedürfen, wobei dieser Beschluss dem fakultativen Referendum untersteht (Satz 1). Bereits eingeführte Lehrpläne sind innerhalb von zwei Jahren gemäss dem neuen Art. 29 Abs. 1 anzupassen oder neu zu erlassen (Satz 2).

Aufgrund dieser Übergangsbestimmungen stellt sich die Frage, ob dadurch die Anwendung neuen Rechts auf Sachverhalte angeordnet wird, die sich noch unter altem Recht zugetragen haben. Für die Beantwortung dieser Frage ist der Zeitpunkt der Durchführung der Volksabstimmung über vorliegendes Initiativbegehren von zentraler Bedeutung. Fände die Volksabstimmung sowie im Falle ihrer Annahme das in Art. 103 Abs. 1 Schulgesetz neu vorgesehene Genehmigungsverfahren durch den Grossen Rat und das Volk vollständig vor dem 1. August 2018 statt, wäre eine Rückwirkung von vornherein auszuschliessen, da die von der Regierung des Kantons Graubünden am 15. März 2016 beschlossene Einführung des Lehrplan 21 GR zu keinem Zeitpunkt wirksam gewesen wäre. Gemäss dem aktuellen Zeitplan für die Behandlung der Doppelinitiative im Grossen Rat wird die Volksabstimmung jedoch frühestens im November 2018 stattfinden. Im Falle einer Annahme würde somit die in der Initiative vorgesehene Zuständigkeitsregelung zum Erlass des Lehrplans auf einen in Kraft getretenen Lehrplan, der unter der geltenden Zuständigkeitsordnung von der Regierung beschlossen wurde, angewendet. Somit würde bei einer Annahme der Initiative neues Recht auf einen Sachverhalt angewendet, der vor Inkrafttreten des neuen Rechts begonnen hat.

4.3. Beurteilung der Übergangsbestimmung in Art. 103 Abs. 1

4.3.1. Satz 1, erster Teilgehalt (Revision)

Der erste Teilgehalt der in Art. 103 Abs. 1 Satz 1 Schulgesetz vorgesehenen Übergangsbestimmung, wonach Lehrpläne, welche nach der Annahme der Initiative in Revision sind, der Genehmigung durch den Grossen Rat bedürfen und dessen Beschluss dem fakultativen Referendum untersteht, ist mit Blick auf eine allfällige Rückwirkung unbedenklich. Zu diesem Zeitpunkt hat weder die Regierung die Einführung des Lehrplans beschlossen noch wurde dieser in Kraft gesetzt. Dieser Teilgehalt der Übergangsbestimmung

mung besagt lediglich, dass auf im Zeitpunkt der Annahme der Initiative hängige Lehrplanrevisionen das neue Recht anzuwenden ist. Eine Rückwirkung ist in diesem Teilgehalt nicht enthalten. Praktische Bedeutung wird dieser Übergangsregelung wohl keine zukommen, da im Zeitpunkt einer allfälligen Annahme der Initiative der Lehrplan 21 GR bereits teilweise per 1. August 2018 in Kraft getreten, zumindest aber vollständig zur Einführung beschlossen wurde.

4.3.2. Satz 1, zweiter Teilgehalt (Einführung)

Der zweite Teilgehalt von Art. 103 Abs. 1 Satz 1 Schulgesetz besagt, dass Lehrpläne, die nach der Annahme der Initiative eingeführt werden, der Genehmigung durch den Grossen Rat bedürfen und dessen Beschluss dem fakultativen Referendum unterstellt ist. In diesem Fall hat die Regierung bereits gemäss dem geltenden Schulgesetz die Einführung des Lehrplans beschlossen, dieser wurde jedoch noch nicht in Kraft gesetzt. Es wird somit rückwirkend in das Genehmigungsverfahren für Lehrpläne eingegriffen, indem von der Regierung beschlossene Lehrpläne zusätzlich durch den Grossen Rat und allenfalls durch die Stimmberechtigten zu genehmigen sind. Eine Rückwirkung setzt voraus, dass das relevante, durch neues Recht in seiner Anwendung verdrängte Recht seinerseits jemals in Geltung stand. Noch nicht in Kraft getretenes Recht löst grundsätzlich keine Vorwirkung aus.

Die vorliegend zu beurteilende Bestimmung kommt lediglich für den Lehrplan 21 GR für den Unterricht in der 3. Klasse der Sekundarstufe I, welcher am 1. August 2019 in Kraft treten soll, praktische Bedeutung zu. Für die restlichen Stufen tritt der Lehrplan 21 GR bereits am 1. August 2018, und somit vor einer allfälligen Annahme der Initiative, in Kraft. Auf diese Lehrpläne wird die Übergangsbestimmung in Art. 103 Abs. 1 Satz 2 Schulgesetz Anwendung finden. Der Lehrplan 21 GR für den Unterricht in der 3. Klasse der Sekundarstufe I ist aber im Zeitpunkt einer allfälligen Annahme der Initiative (frühestens November 2018) erst für die Einführung bestimmt, gelangte somit noch nicht zur Anwendung. Eine Rückwirkung ist somit auch für den zweiten Teilgehalt der Übergangsbestimmung von Art. 103 Abs. 1 Satz 1 Schulgesetz zu verneinen.

4.3.3. Satz 2

Der zweite Satz von Art. 103 Abs. 1 Schulgesetz regelt, dass seit der Annahme der Initiative eingeführte Lehrpläne innerhalb von zwei Jahren gemäss Art. 29 Abs. 1 Satz 2, 3 und 4 anzupassen oder neu zu erlassen seien. Es

werden also Lehrpläne erfasst, die zum Zeitpunkt der Annahme der Initiative bereits in Kraft sind. Diese Lehrpläne sind nicht lediglich nachträglich durch den Grossen Rat und allenfalls durch das Volk zu genehmigen. Sie müssten inhaltlich angepasst werden. Hierzu gehören etwa die verbindliche Regelung der grundlegenden Inhalte und Ziele des Unterrichts in den einzelnen Fächern und die Jahresziele der einzelnen Klassen. Es ist fraglich, ob die Kompetenzstufenregelung des Lehrplan 21 GR mit den Vorgaben in Art. 29 Abs. 1 (neu) Schulgesetz kompatibel ist resp. ob die Fortführung des Unterrichts nach den Grundsätzen des Lehrplan 21 GR möglich wäre.

Sobald ein neuer Lehrplan mit anderem Inhalt als der Lehrplan 21 GR auf den in der Vergangenheit bereits erteilten Schulunterricht Anwendung fände, würde neues Recht auf den bereits abgeschlossenen Sachverhalt angewendet werden. Ein offensichtliches Beispiel wäre etwa, wenn die Bewertungskriterien für die von den Schülerinnen und Schülern erbrachten Leistungen im Nachhinein geändert und dadurch Noten geändert würden. Da dieser Wille aus dem Wortlaut von Art. 103 Abs. 1 Satz 2 aber nicht hervorgeht, ist davon auszugehen, dass im Falle der Genehmigung des im Sinne von Art. 103 Abs. 1 Satz 2 angepassten Lehrplans, der bis dahin bestehende Lehrplan 21 GR nur mit Wirkung für die Zukunft aufgehoben wird. Die ursprüngliche Wirksamkeit bis zum Zeitpunkt der Aufhebung bleibt hingegen unberührt. Durch den Erlass eines neuen Lehrplans wird grundsätzlich nicht neues Recht auf einen Sachverhalt angewendet, der sich noch unter altem Recht zugetragen hat. Somit liegt keine Rückwirkung vor.

5. Materielles

5.1. Einleitung und Stossrichtung der Initiative

Mit dem Initiativbegehren soll ein Genehmigungsvorbehalt zugunsten des Grossen Rates beim Erlass von Lehrplänen eingeführt werden. Dessen Beschluss soll wiederum dem fakultativen Referendum unterstehen. Zudem sieht die Initiative die Einführung von verbindlichen Jahreszielen der einzelnen Klassen in den Lehrplänen vor. Es steht ausser Frage, dass sich diese Initiative primär gegen den durch die Regierung am 15. März 2016 beschlossenen Lehrplan 21 GR richtet. Zusammen mit der parallel eingereichten Verfassungsinitiative zielt vorliegende Gesetzesinitiative darauf ab, die bestehende und bewährte Praxis, Lehrpläne durch die Regierung zu erlassen, dahingehend zu ändern, dass in Zukunft der Grosse Rat Lehrpläne genehmigt und dessen Beschluss dem Referendumsrecht untersteht. Es wird folglich eine Kompetenzverschiebung zu Parlament und Stimmberechtigten angestrebt. Gegenwärtig werden die Lehrpläne im Kanton Graubünden

durch die Regierung erlassen, ohne dass diese durch den Grossen Rat zu genehmigen wären (Art. 29 Abs. 1 Schulgesetz).

Die Gesetzesinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen» reiht sich zusammen mit der dazugehörigen Verfassungsinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei wichtigen Bildungsfragen» in eine Serie von mehrheitlich analogen Vorstössen in den Kantonen Aargau, Appenzell Innerrhoden, Bern, Basel-Landschaft, Luzern, St. Gallen, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Thurgau und Zürich ein. Bis jetzt wurden in acht Kantonen (Thurgau, St. Gallen, Appenzell Innerrhoden, Schaffhausen, Aargau, Solothurn, Bern und Zürich) Volksabstimmungen über Initiativen gegen den Lehrplan 21 durchgeführt. Dabei wurden die Initiativen durchwegs, zum Teil sehr deutlich, abgelehnt.

Vorläufer dieser Volksinitiativen bildeten diverse parlamentarische Vorstösse zu demselben Anliegen. In den Kantonen Luzern, Nidwalden, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen, Thurgau, Uri, Zug und Zürich wurden entsprechende Vorstösse, Lehrpläne auf parlamentarischer Ebene zu verabschieden sowie Beschlüsse betreffend die Einführung des Lehrplan 21 zu verhindern, abgelehnt oder nicht überwiesen. Auch im Kanton Graubünden wurde der Fraktionsauftrag der SVP, wonach der Regierung der Auftrag erteilt werden sollte, das Schulgesetz zu ändern, um den Lehrplan dem fakultativen Referendum zu unterstellen, in der Aprilsession 2015 vom Grossen Rat mit 83 zu 24 Stimmen klar abgelehnt. Das vorliegende Initiativbegehren formuliert praktisch dieselben Anliegen, wie sie bereits im oben erwähnten Fraktionsauftrag formuliert wurden.

5.2. Der Lehrplan 21

5.2.1. Sinn und Zweck von Lehrplänen

Lehrpläne dienen den Lehrpersonen als Fachinstrumente bei der Planung, der Vor- und Nachbereitung, der Koordination und der Evaluation des Unterrichts. Sie stellen Rahmenbestimmungen dar, welche den Lehrpersonen wie auch den zuständigen Schulbehörden einen erheblichen Beurteilungs- und Ermessensspielraum belassen (HERBERT PLOTKE, Schweizerisches Schulrecht, 2. Aufl., Bern 2003, S. 56). Heutige Lehrpläne – und somit auch der Lehrplan 21 – legen verbindlich fest, was Schülerinnen und Schüler in jedem Fachbereich und in jeder Schulstufe (Kindergarten, Primarschule, Sekundarstufe I) zu einem bestimmten Zeitpunkt wissen und können müssen. Zudem orientieren sie weitere Anspruchsgruppen, wie Schulbehörden, Schulleitungen, Schülerinnen und Schüler, deren Eltern sowie die abnehmenden Schulen der Sekundarstufe II und die Pädagogischen Hochschulen

als Aus- und Weiterbildungsinstitutionen über die in der Volksschule zu erreichenden Ziele. Darüber hinaus bilden Lehrpläne die Grundlage für die Schaffung von Lehrmitteln, Test- und Diagnoseinstrumenten.

Die bisherigen Lehrpläne des Kantons Graubünden stammen aus den Jahren 2002 (Kindergarten: Erziehungsplan), 1984 (Primarstufe) sowie 1993 (Sekundarstufe I) und werden nun durch den Lehrplan 21 GR abgelöst.

5.2.2. Umsetzung des Lehrplan 21

Der Lehrplan 21 hat die Umsetzung der in Art. 62 BV statuierten Harmonisierung der Bildungsziele der Volksschule zum Ziel. Die Plenarversammlung der Konferenz der Erziehungsdirektoren der 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantone (D-EDK) hat am 31. Oktober 2014 die endgültige, mehrere hundert Seiten umfassende Fassung des Lehrplan 21 für die Einführung in den Kantonen freigegeben. Daran beteiligt sind nicht nur die der «Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» (HarmoS-Konkordat) beigetretenen Kantone, sondern auch die elf Kantone, die dem Konkordat nicht angehören (darunter der Kanton Graubünden), welche aber die von Art. 62 Abs. 4 BV geforderte Harmonisierungspflicht trotzdem zu erfüllen haben. Der Lehrplan 21 ist für die Kantone nicht unmittelbar verbindlich. Er muss entsprechend der jeweiligen einschlägigen kantonalen Rechtsgrundlage umgesetzt werden (vgl. ANDREAS GLASER/CORINA FUHRER, Der Lehrplan 21: Interkantonales soft law mit Demokratiedefizit, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Band 134 [2015] I, Heft 5, S. 513 ff., 515, 518). Die kantonale Hoheit über die Volksschule bleibt somit trotz der gemeinsamen Erarbeitung des Lehrplan 21 erhalten. Konkret auf den Lehrplan 21 bezogen bedeutet dies, dass jeder einzelne Kanton über die Einführung des Lehrplans entscheidet. Im Kanton Graubünden hat die Regierung am 15. März 2016 die Einführung des Lehrplan 21 auf das Schuljahr 2018/19 (Kindergarten, Primarstufe und ersten beiden Klassen der Sekundarstufe I) resp. auf das Schuljahr 2019/20 (3. Klasse der Sekundarstufe I) beschlossen.

Der gemeinsame Lehrplan soll primär sicherstellen, dass schweizweit die Ziele in allen Fachbereichen vergleichbar sind. Im Unterschied zu den bisherigen Lehrplänen definiert der Lehrplan 21 die Lernziele nicht in Form von Inhalten, sondern anhand von Kompetenzen. Es soll nicht nur Wissen – Inhalte bleiben weiterhin zentral – vermittelt, sondern dieses in verschiedenen konkreten Situationen angewendet werden können. Diese zeitgemässe Orientierung an Wissen und Können in der Anwendung ist praxis- und lebensnah. Die Kantone haben gleichzeitig die Möglichkeit, den Lehrplan 21 auf ihre lokalen Bedürfnisse anzupassen, da die im Lehrplan 21 vorgegebe-

nen Ziele lediglich rund 80 % der Unterrichtszeit benötigen. So enthält der Lehrplan 21 GR eigens für den Kanton Graubünden ausgearbeitete Sprachenlehrpläne.

5.2.3. Kosten eines Lehrplanentwicklungsprozesses

An den Gesamtkosten der Erarbeitung des Lehrplans 21 von rund 9 Mio. Franken hat sich der Kanton Graubünden entsprechend seiner Bevölkerungszahl mit knapp 300000 Franken beteiligt. Das Teilprojekt Graubünden, in welchem die Lehrplanteile für Graubünden (Rätoromanisch- und Italienisch-Lehrpläne, Anpassung der übrigen Sprachenlehrpläne) erarbeitet wurden, hat rund 800000 Franken gekostet. Für die Umsetzung des Lehrplans 21 GR wurde ein Verpflichtungskredit in der Höhe von 4,5 Mio. Franken gesprochen. Ein grosser Teil davon entfällt auf Weiterbildungen, denn diese sind für Lehrpersonen zentral für die erfolgreiche Einführung eines neuen Lehrplans oder neuer Lehrmittel. Für die Einführung des Lehrplans 21 GR sind für sämtliche 2650 Lehrpersonen, welche im Kanton Graubünden in der Volksschule unterrichten, obligatorische Weiterbildungen vorgesehen. Ein wesentlicher Teil dieser Einführungsveranstaltungen hat inzwischen stattgefunden.

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

Ändern die Lektionentafeln und Lehrpläne, muss auch der Einsatz der Lehrmittel wieder neu beurteilt werden. Die in den letzten Jahren entwickelten Lehrmittel sind auf den Lehrplan 21 abgestimmt. Allenfalls müssten also neue Lehrmittel eigens für den Kanton Graubünden entwickelt werden. Zudem gilt zu beachten, dass der Kanton Lehrmittel neben Deutsch auch in Italienisch und Romanisch (Idiome und Rumantsch Grischun) zur Verfügung stellen muss. Die Kosten, welche eine separate Lehrplanerstellung einzig für den Kanton Graubünden auslösen würde, können zum heutigen Zeitpunkt allerdings nicht genauer beziffert werden.

5.3. Handlungsform und Rechtsschutz

Eine bestimmte Handlungsform für den Erlass der Lehrpläne ist im kantonalen Recht nicht vorgeschrieben; sie ergehen aber bisher in Form eines Regierungsbeschlusses. Da Lehrpläne als generell-abstrakte Handlungsanweisungen der vorgesetzten Behörden an die unterstellten Behörden und Personen über die Besorgung ihrer Verwaltungsangelegenheiten qualifiziert werden, die keine Rechtswirkungen gegenüber Privatpersonen entfalten, handelt es sich dabei um interne Führungsinstrumente der Verwaltung und somit um Verwaltungsverordnungen organisatorischer Natur (GLASER/FÜHRER, Lehrplan 21, S. 522). Sie sind behördenverbindlich, werden aber in der Regel nicht in den offiziellen Gesetzessammlungen publiziert. Verwaltungsverordnungen sind grundsätzlich nicht unmittelbar mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vor Bundesgericht anfechtbar (Statt vieler BGE 121 II 473 E.2b; REGINA KIENER/BERNHARD RÜTSCHÉ/MATHIAS KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl., Zürich/St.Gallen 2015, Rz. 1619; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St.Gallen 2016, Rz. 87). Ausnahmsweise sind Verwaltungsverordnungen jedoch anfechtbar, wenn sie Aussenwirkungen entfalten und damit aus Sicht der Privaten einer gewöhnlichen Rechtsverordnung gleichkommen (KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Rz. 1619 [Fn. 64]; RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA THURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel 2014, Rz. 1890 [Fn. 60]). Vorausgesetzt ist, dass in dem durch die Verwaltungsverordnung geregelten Bereich keine Verfügung ergeht, gegen die sich der betroffene Private auf dem üblichen Beschwerdeweg zur Wehr setzen könnte (Urteil des Bundesgerichts 2C_272/2012 vom 9. Juli 2012 E.4.4.1; BGE 128 I 167 E.4.3).

5.4. Erlass durch den Grossen Rat

In allen 21 deutsch- und mehrsprachigen Kantonen ist ein Exekutivorgan (Kantonsregierung, zuständiges Departement oder ein auf Bildungsfragen spezialisiertes Gremium) für den Erlass der Lehrpläne zuständig, nie das Parlament. Im Kanton Graubünden erlässt die Regierung gestützt auf Art. 29 Abs. 1 Schulgesetz die Lehrpläne für die Stufen der Volksschule.

5.4.1. Normstufe

Die Kantone sind frei, die Normstufe zu bestimmen, auf der sie den Inhalt des Schulunterrichts regeln. Art. 31 Abs. 1 KV besagt, dass alle wichtigen Bestimmungen durch den Grossen Rat in der Form des Gesetzes zu erlassen sind. Daraus lässt sich allerdings nicht ableiten, dass weniger wichtige Bestimmungen nicht auch auf Gesetzesstufe erlassen werden können. Aus der Entbehrlichkeit einer Verankerung in einem formellen Gesetz lässt sich im Umkehrschluss nicht ableiten, dass der Lehrplaninhalt nicht auf Gesetzesstufe geregelt werden dürfte (vgl. GLASER/FUHRER, S. 533; Urteil des Verwaltungsgerichts St. Gallen B 2014/216 vom 28. April 2015 E. 4.1). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird eine formellgesetzliche Grundlage aber nur für die Schulpflicht selbst und die Grundzüge der Ausgestaltung des Schulunterrichts verlangt; für die Bestimmung der einzelnen obligatorischen Unterrichtsfächer beziehungsweise deren Ausgestaltung bildet dagegen der öffentlich zugängliche Lehrplan eine ausreichende Grundlage (Urteil des Bundesgerichts 2C_666/2011 vom 7. März 2012 E.2.5.3; BGE 135 I 79 E.6).

5.4.2. Kompetenzverteilung zwischen Grosse Rat und Regierung

Aus staatspolitischer Sicht mag die von der Initiative angestrebte Verlagerung der Zuständigkeit von der Exekutive zur Legislative besonders unter Beachtung des in Art. 4 Abs. 1 KV normierten Grundsatzes der Gewaltenteilung als bedenklich erscheinen. Schliesslich hat der Grosse Rat gestützt auf Art. 29 Abs. 1 Schulgesetz die Regierung zum Erlass von Lehrplänen bestimmt.

In der Schweiz wurde bis anhin noch nie ein Lehrplan auf Gesetzesstufe erlassen, sondern stets von den zuständigen Fachpersonen breit abgestützt erarbeitet und von den jeweils zuständigen Exekutivorganen beschlossen und in Kraft gesetzt. Bei der Erarbeitung der Lehrpläne geht es vorwiegend darum, die Bildungsinhalte sorgfältig auszuwählen und die Anschlussfähigkeit an weiterführende Bildungs- und Berufsinstitutionen zu gewährleisten. Wie bereits ausgeführt, stellen Lehrpläne Rahmenbestimmungen dar, die den Lehrpersonen wie auch den zuständigen Schulbehörden einen erheblichen Beurteilungs- und Ermessensspielraum belassen. Lehrpläne sollen einerseits für Lehrerinnen und Lehrer den für einen motivierenden Unterricht benötigten Freiraum bieten und andererseits den Schulen eine gewisse Verlässlichkeit und Sicherheit garantieren. Im Gegensatz zu Gesetzen, welche konkrete Rechte und Pflichten der betroffenen Personen regeln, greifen Lehrpläne nicht direkt in die Rechts-

stellung von Schülerinnen und Schülern resp. Lehrpersonen ein. Sie dienen lediglich als Planungsinstrumente. Folglich kann aus Lehrplanzielen auch kein Rechtsanspruch abgeleitet werden.

Bedürfte der Lehrplan einer Genehmigung durch den Grossen Rat, erhielte er in gewisser Hinsicht rechtsetzenden Charakter, insbesondere durch die Verbindung mit der Möglichkeit, ein Referendum gegen diese Genehmigung zu ergreifen. Eine solch spezifische, nicht direkt die Rechtsstellung von Einzelnen betreffende Materie wird allerdings sinnvollerweise auf Regierungsebene geregelt. Nur so kann garantiert werden, dass ein auf spezialisiertem Fachwissen basierendes, in sich geschlossenes Werk entsteht, das für die Benutzerinnen und Benutzer einen hilfreichen Rahmen für die einzelnen Lerninhalte bildet. Eine Debatte des Grossen Rates über die einzelnen Inhalte des Lehrplans wäre demnach nicht stufengerecht. Es bestünde die Gefahr, dass ein solches Grundlagenwerk zum Spielball punktueller politischer Interessen und Befindlichkeiten einzelner Gruppierungen würde.

Zudem würde die Möglichkeit erschwert, Lehrpläne zeitnah und kostengünstig unter Einbezug von in der Praxis stehenden Lehrpersonen zu revidieren. Diese Flexibilität ist wichtig, da Lehrpläne unter einem relativ starken Einfluss von gesellschaftlichen Veränderungen und Entwicklungen stehen und daher regelmässig und innert angemessener Frist durch Fachpersonen den veränderten Verhältnissen angepasst werden müssen. Bei einer Kompetenzverlagerung an den Grossen Rat könnte ein solcher Prozess aufgrund des Volumens des Lehrplans kaum zeitgerecht durchgeführt und verabschiedet werden. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass gegen den Beschluss des Grossen Rates jeweils ein Referendum ergriffen werden könnte. Ein derartiger politischer Prozess, selbst bei rein formalen Anpassungen des Lehrplans, wird der Sache nicht gerecht und würde ein angemessenes Reagieren auf den gesellschaftlichen Wandel erschweren.

5.5. Materielle Bewertung der Übergangsbestimmungen

Die neuen Übergangsbestimmungen in Art. 103 Abs. 1 sehen unter anderem vor, dass Lehrpläne, die im Zeitpunkt der Annahme der vorliegenden Initiative bereits in Kraft sind, innerhalb von zwei Jahren anzupassen oder neu zu erlassen sind. Die Ausarbeitung eines neuen Lehrplans resp. die Anpassung eines bestehenden Lehrplans ist ein zeitaufwendiges Verfahren, welches zudem mit hohen Kosten verbunden ist. Zudem bedarf es der notwendigen interkantonalen Koordination und einer Vernehmlassung. Die hierfür im Initiativtext vorgesehene Anpassungs- und Genehmigungsfrist von zwei Jahren ist folglich sehr knapp bemessen. Es versteht sich von selbst, dass die Einführung eines neuen Lehrplans lediglich zwei Jahre nach dem

Inkrafttreten des Lehrplan 21 GR für die Planung eines ordentlichen Schulbetriebes äusserst ungeeignet wäre.

V. Schlussfolgerungen

Abschliessend ist festzuhalten, dass die vorliegende Gesetzesinitiative die Voraussetzungen von Art. 14 Abs. 1 KV erfüllt und demnach gültig ist. In materieller Hinsicht beantragt die Regierung, die kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen» abzulehnen, weil ein Erlass resp. eine Genehmigung von Lehrplänen durch den Grossen Rat als systemfremd und nicht stufengerecht erscheint. Zudem wäre die zeitnahe und kostengünstige Anpassung von Lehrplänen an gesellschaftliche Entwicklungen und Veränderungen kaum mehr möglich. Lehrpläne enthalten komplexe, technische Ausführungsbestimmungen und fallen aus Gründen der Normhierarchie nicht in den Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates oder des Volkes. Mit der Einführung des Lehrplan 21 GR, gegen den sich die Volksinitiative im Kern richtet, werden die Bildungsinhalte im Sinne von Art. 62 BV angemessen koordiniert und harmonisiert. Ein Alleingang würde neue Mobilitätshürden aufrichten. Die Ausbildung an allen Pädagogischen Hochschulen der Deutschschweiz erfolgt im Hinblick auf den Unterricht nach dem Lehrplan 21. Würde der Kanton Graubünden einen anderen Lehrplan als die übrigen Kantone beschliessen, hätte dies für die Pädagogische Hochschule Graubünden, aber auch für die Schulträgerschaften bezüglich Rekrutierung von Lehrpersonen schwerwiegende Nachteile.

Die bisherigen Regelungen gewährleisten, dass Lehrpläne weiterhin breit abgestützt von Fachpersonen erarbeitet und vom verantwortlichen Exekutivorgan erlassen werden können. Eine Änderung der bisherigen Kompetenzordnung wäre mit schwerwiegenden Nachteilen verbunden. Schlussendlich ist zu berücksichtigen, dass per 1. August 2018 mit der Einführung des Lehrplan 21 GR der Schule Veränderungen bevorstehen, auf die sich die Schulträgerschaften und die Lehrpersonen inzwischen sorgfältig vorbereitet haben. Ein erneuter Lehrplanwechsel innerhalb weniger Jahre würde hohe Kosten auslösen und dem System Schule grossen Schaden zufügen.

VI. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. die kantonale Volksinitiative «Gute Schule Graubünden – Mitsprache bei Lehrplänen» dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen.

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

Namens der Regierung

Der Präsident: *Cavigelli*

Der Kanzleidirektor: *Spadin*

